UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION
DE LA PRATIQUE
du Blocus et du Régime de Contrebande

AU COURS DE LA GUERRE ACTUELLE

4 AOUT 1914 — 6 AVRIL 1917

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences politiques et économiques*)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le samedi, 8 juin 1918, à 14 heures

PAR

GUSTAVE POULACHON

AVOCAT AU BARREAU DE MACON

Président : M. DELPECH, professeur
Suffragants : MM. DESLANDRES, professeur,
MARC DESSERTEAUX, chargé de cours.

MACON
PROTAT FRÈRES, IMPRIMEURS

1918

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535709_0020

L'ÉVOLUTION

DE LA PRATIQUE

du Blocus et du Régime de Contrebande

AU COURS DE LA GUERRE ACTUELLE

4 AOUT 1914 — 6 AVRIL 1917

« *La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.* »

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION

DE LA PRATIQUE

du Blocus et du Régime de Contrebande

AU COURS DE LA GUERRE ACTUELLE

4 AOUT 1914 — 6 AVRIL 1917

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences politiques et économiques*)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le samedi, 8 juin 1918, à 14 heures

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

GUSTAVE POULACHON

AVOCAT AU BARREAU DE MACON

Président : M. DELPECH, professeur
Suffragants : MM. DESLANDRES, professeur,
MARC DESSERTEAUX, chargé de cours.

MACON
PROTAT FRÈRES, IMPRIMEURS

1918

L'ÉVOLUTION

DE LA PRATIQUE

Du Blocus et du Régime de Contrebande

AU COURS DE LA GUERRE ACTUELLE

RECUEIL

DE

TEXTES OFFICIELS ET REVUES DOCUMENTAIRES

Deuxième Conférence internationale de la Paix, La Haye, 15 juin-18 octobre 1907, 3 vol. gr. in-4, publiés par les soins du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, La Haye, Impr. nat., 1907-1909.

Livre jaune, Deuxième Conférence internationale de la Paix, 1908.

Livre bleu, Miscellaneous, 1908.

Livre jaune, Conférence navale de Londres, 1909.

Livre bleu, Miscellaneous, 1909.

Journal de Droit international privé, 1914-1915-1916-1917.

Revue de Droit international et de Législation comparée.

Revue générale de Droit international public.

Revue des Deux Mondes, 1914-1915-1916-1917.

Revue politique et parlementaire, 1914-1915-1916-1917.

Sirey, *Législation de la guerre*, 28 juillet 1914-1er mai 1917, 5 vol.

Journal officiel. Reichsgesetzblatt.

INTRODUCTION

Le Blocus et la Contrebande de guerre d'après la Déclaration de Londres. — Force obligatoire et portée morale de cette Convention.

Une Conférence s'était réunie à Londres, du 4 décembre 1908 au 26 février 1909.

L'Allemagne, les Etats-Unis, l'Autriche, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Russie y étaient représentés. Son objet avait été d'unifier les mesures édictées par les législations internes de ces divers Etats en matière de guerre maritime, et parfaire ainsi l'œuvre de la Conférence de La Haye.

Elle aboutit à la Déclaration du 26 février 1909.

Au Blocus furent consacrés les articles 1 à 21 de cette Déclaration. La Contrebande de guerre fit l'objet de la réglementation édictée par les articles 22 à 44.

A. **Blocus.** — Deux notions fondamentales furent consacrées en matière de Blocus : celle de *l'effectivité* et celle de *la publicité.*

La condition première, d'effectivité, fut édictée par l'article 2 : « Conformément à la Déclaration de Paris de 1856, le Blocus pour être obligatoire doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour interdire *réellement* l'accès du littoral de l'Ennemi. »

Et l'article 3 ajoutait : « La question de savoir si le Blocus est effectif est une question de fait. » Question de fait qui sera touchée judiciairement par le Tribunal des Prises, puis, en cas d'appel, par la Cour internationale

des Prises, expliquait M. L. Renault dans son Rapport général à la Conférence.

Par cet article 2, imposant l'effectivité du Blocus, et se référant à la Déclaration de Paris de 1856, la Déclaration de Londres prohibait le « Blocus fictif » ou « Blocus sur le papier », dont il avait été fait un usage si fréquent à certaines époques antérieures, notamment au cours des luttes incessantes qui mirent aux prises Napoléon Ier et l'Angleterre. Nul doute aussi que, dans la pensée de ses signataires, cette Déclaration proscrivait également le « Blocus par croisières », un tel Blocus n'ayant pas jusque-là présenté un caractère véritable d'effectivité, et les saisies pratiquées à l'aide de croisières ayant été toujours plus ou moins le résultat du hasard, et « non pas d'une disposition les rendant régulièrement inévitables » [1].

Mais, que les conditions techniques se modifient; qu'en raison des progrès de la Science, le Blocus puisse être exercé par croisières, sans rien perdre de son effectivité, il est bien évident qu'alors ce Blocus deviendra licite et répondra pleinement au but visé par la Déclaration de Londres et à la condition imposée par elle, les « saisies n'étant plus le résultat du hasard, mais de dispositions les rendant régulièrement inévitables ».

Or, nous verrons que les procédés techniques et scientifiques de tous genres, mis en œuvre dans la guerre actuelle, devaient avoir précisément pour effet d'assurer aux nouveaux « Blocus par croisières » exercés par les Alliés, maîtres de la mer, un caractère indéniable d'effectivité absolue.

La condition d'effectivité imposée au Blocus devait logiquement entraîner l'abrogation du droit de prévention, du droit de suite et de la théorie du « Voyage continu ».

Jusqu'au XIXe siècle, on autorisait la saisie, même en pleine mer, des navires qui, ayant connaissance du Blocus, étaient soupçonnés se diriger vers le port bloqué.

1. Kleen, *Lois et usages de la Neutralité*, 1898, 2 vol., t. I, p. 570-571.

Et, on sait que, même après la Déclaration de Paris, l'Angleterre et les Etats-Unis continuèrent cette pratique. Or, exercer le droit de prévention, c'était punir une simple *intention* avant tout préjudice, la preuve de cette intention ne pouvant être rapportée dans la plupart des cas. C'était dénier aux navires neutres le droit de s'approcher de la ligne de Blocus pour voir si elle était encore maintenue, et de passer outre si ce Blocus n'était plus effectif.

L'article 17 de la Déclaration abrogea ces errements : « La saisie des navires neutres pour violation de Blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des Bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du Blocus. »

« Le rayon d'action d'une force bloquante, disait l'amiral Le Bris, délégué français, approuvé par l'unanimité des membres de la Commission, pourra s'étendre assez loin ; mais, comme il dépend du nombre des navires concourant à l'effectivité du Blocus et comme il reste toujours limité par la condition d'effectivité, il n'atteindra jamais des mers éloignées sur lesquelles naviguent des navires de commerce, peut-être destinés aux ports bloqués, mais dont la destination est subordonnée aux modifications que les circonstances sont susceptibles d'apporter au Blocus au cours du voyage. En résumé, l'idée de rayon liée à celle d'effectivité permet au Belligérant d'exercer d'une manière efficace le droit de Blocus qui lui est reconnu, et, d'un autre côté, elle évite aux Neutres d'être exposés à grande distance aux inconvénients du Blocus, tout en leur laissant courir les dangers auxquels ils s'exposent sciemment en s'approchant des points dont l'accès est interdit par le Belligérant[1]. »

Mais si la condition d'effectivité imposée par l'article 2 de la Déclaration entraînait logiquement l'abrogation du « droit de prévention », elle devait entraîner, au même titre, l'abrogation du « droit de suite », admis jus-

1. Exposé par M. le Contre-Amiral Le Bris, Annexe n° 62, *Livre bleu*, p. 255 ; Rapport de la Commission à la Conférence, Annexe n° 110, *Livre bleu*, p. 297-298 ; Rapport général à la Conférence, *Livre bleu*, p. 350-351.

qu'au XIXe siècle, concurremment avec le « droit de Prévention », et, comme lui, conséquence logique du Blocus fictif.

En vertu de ce droit, pouvaient être saisis, même en haute mer, les navires convaincus d'être sortis du port bloqué. Ce droit continuait d'être affirmé par la jurisprudence anglo-américaine et par le Règlement japonais sur les Prises de 1904.

Or, l'article 20 de la Déclaration décida : « Le navire qui, en violation du Blocus, est sorti du port bloqué ou a tenté d'y entrer, est saisissable tant qu'il est poursuivi par un bâtiment de la force bloquante. *Si la chasse en est abandonnée,* ou *si le Blocus est levé, la saisie n'en peut plus être pratiquée.* »

« La question de savoir si la chasse est ou non abandonnée est une question de fait », expliquait M. L. Renault dans son Rapport : « il ne suffit pas que le navire se soit réfugié dans un port neutre. Le navire qui le poursuit peut attendre sa sortie, de telle sorte que la chasse est forcément suspendue, mais non abandonnée [1]. »

Commentant l'article 20 de la Déclaration de Londres, MM. Despagnet et De Bœck écrivaient : « Cet article maintient le droit de suite dans une trop large mesure, à nos yeux, en admettant que, pour un temps indéterminé, la chasse pourra être donnée au navire contempteur du Blocus par un Bâtiment détaché de l'escadre bloquante, bien plus que, si le navire poursuivi est obligé de se réfugier dans un port neutre, le Bâtiment sortant pourra guetter sa sortie pour le saisir [2]. »

Une troisième conséquence de la condition d'effectivité imposée au Blocus fut la suppression, en cette matière, de la théorie du « voyage continu », théorie en vertu de laquelle un navire neutre pouvait être saisi, bien que se dirigeant vers un port neutre, si le but *final* qu'il se proposait, soit pour lui-même, soit pour sa cargaison, était

1. *Livre jaune*, p. 23 ; *Livre bleu*, p. 299 et 352.

2. Despagnet et De Bœck, *Cours de Droit international public*, 4e édition, Larose et Tenin, Paris, 1910, p. 1002.

l'arrivée à la place du Blocus, quand même le chemin n'y conduisait pas directement, mais par stations intermédiaires.

Cette fiction de la continuité du voyage, créée par le juge anglais des Prises, Lord Stowell, fut appliquée au Blocus par les Tribunaux de Prises américains, notamment dans la fameuse affaire du *Springbock*, barque anglaise (neutre), saisie en 1862, en route entre Londres et Nassau, par un croiseur nord-américain, pour une prétendue violation de Blocus consistant dans *l'intention* de transborder à Nassau des marchandises sur des navires qui étaient « supposés vouloir » essayer de franchir la chaîne de Blocus devant les ports sudistes [1].

La Cour suprême de Washington relâcha la barque, mais confirma la prise de la cargaison comme *suspecte* d'avoir été embarquée « dans le but » de violer un Blocus après avoir été transbordée sur un autre navire.

Cette décision avait été condamnée par tous les publicistes européens. Ne tendait-elle pas, en effet, à anéantir la liberté des mers, un seul blocus pouvant autoriser l'Etat qui l'établit à paralyser le commerce des Neutres sur de simples soupçons ?

Or, l'article 19 de la Déclaration de Londres décida : « La violation du Blocus est insuffisamment caractérisée pour autoriser la saisie du navire, lorsque celui-ci est actuellement dirigé sur un port non bloqué, *quelle que soit la destination ultérieure du navire ou de son chargement.* »

Désormais, la destination *réelle* du navire devait être seule envisagée, et non la destination ultérieure de la cargaison.

Les Etats-Unis adoptèrent cette abolition de la théorie du « Voyage continu », en se ralliant à l'article 19. Mais ce ne fut pas sans d'assez vives résistances auxquelles le Japon parut s'associer dans une certaine mesure [2].

En abrogeant la théorie « Voyage continu » en matière de Blocus, la Déclaration de Londres était logique avec

1. Gessner, *L'affaire du « Springbock »*, R. D. I., 1875, p. 241.
2. *Livre bleu*, p. 164, 194, 200, 207, 208.

elle-même. En effet, si la violation du Blocus doit être « *manifestement* » caractérisée, ainsi que l'avait admis la Déclaration, notamment par son article 17, on ne peut pas dire que cette condition soit remplie lorsque le navire est actuellement dirigé vers un port neutre [1].

« Le Blocus, écrivait déjà Kleen en 1898, est inséparable des lieux de son objet ; ce n'est que là qu'il peut être violé [2]. »

Mais, pour qu'un Blocus soit valable, il ne suffit pas qu'il soit effectif ; il faut, en outre, qu'il ait été précédé d'une publicité ayant révélé son existence et les modalités de son application, tant à la nation ennemie qu'aux nations neutres.

Aussi, l'article 8 de la Déclaration de Londres décidait-il :

« Un Blocus, pour être obligatoire, doit être *déclaré* et *notifié* » ; la Déclaration de Blocus étant l'acte par lequel l'autorité compétente constate qu'un Blocus est établi ou va l'être, dans des conditions qui doivent être précisées (art. 9 et 10). Et la notification étant le fait de porter la Déclaration du Blocus à la connaissance des Puissances neutres ou des autorités locales (art. 11).

Or, il est possible qu'un bâtiment approche du port bloqué, ignorant le Blocus dont ce port est l'objet. Dans ce cas, une notification spéciale lui est faite par un officier des bâtiments bloquants (art. 16-1°).

Au surplus, la Déclaration précisait, en son article 15, les cas dans lesquels existe une présomption de connaissance du Blocus :

« La connaissance du Blocus est, sauf preuve contraire, présumée, lorsque le navire a quitté un port neutre postérieurement à la notification, en temps utile, du Blocus à la Puissance d'où relève ce port. »

La notification est faite en temps utile, au sens de l'article 15, lorsqu'elle a lieu de manière à parvenir dans le

1. *Livre bleu*, Observations de M. Fromageot, p. 97-98.
2. Kleen, *Ouvr. cité*, p. 632.

port quitté par le navire avant son départ; les autorités de ce port ont dû la divulguer; toutefois, la preuve contraire est admise.

Un Blocus, une fois déclaré et notifié, peut être étendu au delà de ses limites primitives. C'est dans la mesure de cette extension, un Blocus nouveau. Aussi, les règles de la déclaration et de la notification du Blocus doivent-ils s'appliquer. Il en sera de même si, après avoir été levé, un Blocus est rétabli, on ne doit pas tenir compte du fait qu'un Blocus a déjà existé pour la même localité (art. 12) [1].

L'article 13 imposait une obligation identique pour la levée volontaire du Blocus pour toute restriction apportée à ce Blocus.

Mais, après avoir été régulièrement déclaré et notifié, un Blocus peut être simplement suspendu. Dans ce cas, interrompu en fait, il peut être repris efficacement sans que le Belligérant renouvelle la notification. Or, l'article 4 décidait :

« Le Blocus n'est pas considéré comme levé si, par suite du mauvais temps, les forces bloquantes sont momentanément éloignées. »

Commentant cet article, MM. Despagnet et De Bœck écrivaient : « Quoique l'éminent rapporteur de la Conférence navale, M. L. Renault, affirme que telle est la règle traditionnelle — tradition britannique assurément, mais non française —, il n'y en a pas moins une atteinte caractérisée à l'effectivité du Blocus ; dérogation peut-être excusable, étant donnée l'inconstance de la mer, mais qui peut donner lieu à de graves abus. Heureusement, la Cour internationale des Prises est là pour réprimer ou prévenir ces abus. Encore faut-il savoir gré à l'article 4 d'être absolument limitatif, en ce sens que le mauvais temps est le seul cas de force majeure qui puisse être allégué [2]. »

1. Rapport de M. L. Renault à la Conférence, *Livre jaune*, p. 18; *Livre bleu*, p. 348-349.
2. Despagnet et De Bœck, *Ouvr. cité*, p. 1007.

Un Blocus effectif, régulièrement déclaré et notifié, doit être appliqué impartialement aux divers Pavillons.

Il n'est pas admissible, notamment, qu'un pays bloquant maintienne pour ses Nationaux les relations avec les lieux bloqués, quand il les interdit aux Neutres. L'article 5 de la Déclaration de Londres consacrait cette règle de bon sens et d'équité.

Quelle était, aux termes de la Déclaration de Londres, la sanction de la violation du Blocus effectif, régulièrement déclaré et notifié ?

Sur ce point, il était statué par l'article 21 : « Le navire reconnu coupable de violation de Blocus est confisqué, à moins qu'il soit prouvé qu'au moment où la marchandise a été embarquée, le chargeur n'a ni connu ni pu connaître l'intention de violer le Blocus. »

*
* *

Il est une autre forme de Blocus que la Déclaration de Londres avait laissé dans l'ombre, en quelque sorte, et dont il devait être fait un large usage dans la guerre actuelle : le Blocus par mines flottantes.

La question de savoir si un Blocus peut être constitué par des mines sous-marines automatiques de contact s'était posée devant la seconde Conférence de la Paix, en 1007. La proposition britannique concernant l'emploi des mines sous-marines contenait la disposition suivante :

« L'emploi des mines sous-marines de contact pour établir ou maintenir un blocus de commerce est interdit. »

Mais, un projet de convention sur le Blocus n'ayant pu être rédigé, cette question du Blocus par mines ne fut pas tranchée par la Conférence de La Haye [1]. Cependant, l'article 2 de la Convention du 18 octobre 1907 décidait :

« Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et ports de l'adversaire, *dans le*

1. *Actes et documents*, t. III, p. 527 et 895.

seul but d'intercepter la navigation de commerce. » Texte imparfait, qui suscita des réserves de la part de plusieurs Puissances ! Le Belligérant désirant enfreindre cette disposition de la Convention ne pourrait-il pas toujours alléguer qu'il n'a pas agi « dans le seul but » d'interrompre la navigation commerciale ?

Aussi, lors de la session tenue à Paris en mars-avril 1910, par l'Institut de Droit international, M. Edouard Rolin, dans son Rapport sur les mines sous-marines, adoptait-il la rédaction proposée par M. Politis : « Il est interdit de bloquer les ports des côtes de l'ennemi ou les points occupés par lui, au moyen de mines automatiques de contact [1]. »

Mais on fit remarquer, en faveur de l'article 2 de la Convention du 18 octobre 1907, que, sans demander à un belligérant un compte exact des raisons pour lesquelles il a placé des mines, la situation peut éclairer sur ses intentions véritables.

Après un échange de vues entre MM. Rolland, de Montluc, Corsi, Fauchille, Kaufmann, Politis et E. Rolin, l'Institut, sans émettre un vote ferme, consacrant une rédaction définitive, se montra cependant favorable à l'interdiction du Blocus par mines.

De même, la Conférence navale de Londres n'avait pas exclu expressément le Blocus par mines dans sa Déclaration du 26 février 1909. « Mais tout, dans le contexte de cette Déclaration, suppose l'emploi de forces navales. Aucun des mémorandum des dix Puissances ayant participé à la Conférence ne contient la moindre allusion à la possibilité d'un Blocus qui ne serait pas constitué et maintenu par des vaisseaux de guerre. Bien plus, à la deuxième séance plénière de la Conférence, le 7 décembre 1908, à la demande du capitaine de vaisseau comte Loratelli qui pose la question de savoir si le Blocus peut être maintenu au moyen de torpilleurs, appuyés de gros navires, M. Crowe répond que la question du maintien

1. *Rapport de M. Ed. Rolin à la session de Paris*, p. 11-14.

effectif du Blocus est une question de fait, et que, pourvu que le maintien en soit effectif, le Blocus peut être maintenu par des navires de n'importe quelle catégorie. Nul ne semble croire possible au Blocus sans navire d'aucune sorte. On peut donc penser que, si elle n'est pas tranchée *in terminis* par la Déclaration du 26 février 1909, la question du Blocus par mines doit être résolue négativement d'après l'esprit de cette Déclaration et de ses Travaux préparatoires [1]. »

Ajoutons, au surplus, qu'il est, dans cette Déclaration, un texte prohibant, au moins implicitement, le Blocus par mines. C'est l'article 21 édictant la confiscation comme seule sanction de la violation, *sciemment commise*, d'un Blocus régulier.

Or, une telle sanction n'est évidemment possible que si le maintien du Blocus est assuré par des vaisseaux de guerre. Exercer un Blocus par mines serait, au contraire, punir le navire, violateur conscient ou inconscient du Blocus, d'une destruction immédiate et totale, sans égard pour les cargaisons qu'il transporte, et sans pitié pour les passagers se trouvant à son bord. « De tels actes, écrivait déjà, en 1907, M. Lawrence, dans une remarquable lettre au *Times*, sont plutôt analogues à l'empoisonnement des puits ou à l'égorgement de populations sans armes qu'aux méthodes reconnues de la science militaire moderne..... Si c'est là de la guerre légitime, nous avons donc fait un grand pas en arrière vers la barbarie [2]. »

Or, si un Blocus par mines apparaît comme méconnaissant les volontés exprimées par les diverses Puissances à La Haye et à Londres, et comme étant la violation flagrante de l'article 21 de la Déclaration du 26 février 1909, que dire du Blocus par sous-marins tel que devait le pratiquer l'Allemagne au cours de la guerre actuelle? Et combien n'apparaît-il pas plus violateur des engagements

1. Despagnet et De Bœck, *Ouvr. cité*, p. 1005.
2. *Courrier de la Conférence*, nº 58, p. 3.

internationaux et des lois de l'humanité, puisque le sous-marin, à la différence de la mine, ne détruit pas seulement le navire qui vient le heurter, mais, rayonnant dans de vastes zones, guette le navire marchand inoffensif, le suit, caché dans la profondeur des flots, et le frappe brutalement au moment qui lui semble le plus opportun, c'est-à-dire lorsque la destruction lui paraît la mieux assurée, la plus facile et la plus rapide !

B. **Contrebande de guerre.** — En principe, et sauf Blocus, le commerce par mer des Neutres avec l'ennemi est libre. Cependant, exception est faite pour certaines catégories d'objets, susceptibles d'être utilisés par l'adversaire au cours des hostilités et de nature à l'aider dans sa lutte. Ces objets constituent la Contrebande de guerre.

On conçoit combien est délicate la réglementation en cette matière, puisque, restreindre les catégories d'objets de contrebande, c'est favoriser les Neutres au détriment des Belligérants jouissant de la suprématie navale ; étendre ces listes, c'est risquer de sacrifier, au profit de ces mêmes Belligérants, les intérêts légitimes, et, parfois, les droits des Neutres.

Deux sortes d'intérêts et de droits se heurtent donc ici. Aussi, cette question de la Contrebande de guerre suscita-t-elle, de tous temps, les difficultés les plus vives ; difficultés qui se trouvèrent encore accrues par suite de cette double circonstance :

D'une part, les Etats, indépendamment des énumérations qu'ils consacraient dans les traités, d'ailleurs variables suivant les pays avec lesquels ils contractaient, avaient chacun leurs lois ou règlements particuliers sur la matière.

D'autre part, ces lois ou règlements n'avaient pas la même fixité dans chaque Etat, mais étaient établis par eux, au début de chaque guerre, même parfois modifiés au cours des hostilités.

« Certains Etats, comme la France, se montrent modérés et logiques, même dans ses règlements de circonstance,

de manière à consacrer toujours les mêmes dispositions, et à respecter le commerce des Neutres en restreignant la Contrebande de guerre en ce qui peut directement et immédiatement servir aux Belligérants dans les hostilités, sans distinguer suivant qu'ils sont eux-mêmes combattants ou neutres.

D'autres, surtout la Grande-Bretagne, se refusent à toute réglementation précise et stable [1]. »

La Déclaration de Londres essaya de mettre un terme à ces errements en introduisant un peu d'unité et de fixité en cette matière.

« Le Commerce pacifique, déclarait le rapporteur, M. L. Renault, pourra être reconnaissant de la précision qui, pour la première fois, est apportée à ce sujet qui l'intéresse au plus haut point [2]. »

Reprenant la distinction créée par Grotius, et consacrée par la jurisprudence anglo-américaine, la déclaration distinguait les objets formant « Contrebande absolue » des objets constituant la « Contrebande conditionnelle ou relative », la différence fondamentale entre ces deux catégories étant que la Contrebande absolue ne comprend et ne doit comprendre que des objets exclusivement employés à la guerre, tandis que les objets formant Contrebande relative sont susceptibles d'être affectés soit à des usages guerriers, soit à des usages pacifiques.

L'article 22 énumérait les objets de Contrebande absolue; l'article 24 énumérait les objets de Contrebande relative.

Étaient objets de Contrebande absolue :

1° Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse et les pièces caractérisées ;

2° Les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature et leurs pièces détachées caractérisées ;

3° Les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre ;

4° Les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et leurs pièces détachées caractérisées ;

1. Despagnet et De Bœck, *Ouvr. cité*, p. 1256.
2. *Livre jaune*, p. 23.

5° Les effets d'établissement et d'équipement caractérisés ;

6° Les harnachements militaires caractérisés de toute nature ;

7° Les animaux de selle, de trait ou de bât utilisables pour la guerre ;

8° Le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées ;

9° Les plaques de blindage ;

10° Les bâtiments et les embarcations de guerre et les pièces détachées caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre ;

11° Les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire, terrestre ou naval.

L'article 24, énumérant les articles de Contrebande relative, était ainsi conçu :

Sont de plein droit considérés comme Contrebande de guerre les objets et matériaux susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques et compris sous le nom de Contrebande conditionnelle, savoir :

1° Les vivres ;

2° Les fourrages et les graines propres à la nourriture des animaux;

3° Les vêtements et les tissus d'habillement, les chaussures propres à des usages militaires ;

4° L'or et l'argent monnayés et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie ;

5° Les véhicules de toute nature pouvant servir à la guerre, ainsi que les pièces détachées ;

6° Les navires, bateaux et embarcations de tout genre, les docks flottants, parties de bassins, ainsi que les pièces détachées ;

7° Le matériel fixe ou roulant des chemins de fer ; le matériel des télégraphes, radiotélégraphes er téléphones ;

8° Les aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation ;

9° Les combustibles, les matières lubrifiantes ;

10° Les poudres et les explosifs qui ne sont pas spécialement affectés à la guerre ;

11° Les fils de fer barbelés, ainsi que les appareils servant à les couper ;

12° Les fers à cheval et le matériel de maréchalerie ;

13° Les objets de harnachement et de sellerie ;

14° Les jumelles, les télescopes, les chronomètres et les divers instruments nautiques.

D'après le rapport de M. L. Renault qui, approuvé par la Conférence navale de Londres, est comme le commentaire officiel de la Déclaration, les « vivres » comprenaient les produits nécessaires ou utiles à l'alimentation de l'homme, solides et liquides. Les « papiers représentifs de la monnaie » ne comprenaient que le papier-monnaie, les billets de banque ayant ou non cours légal ; les lettres de change et les chèques n'y rentraient pas.

Au surplus, faculté était laissée aux divers Belligérants, sous la réserve du critérium ci-dessous indiqué, d'ajouter de nouveaux articles à ces listes, après notifications aux autres Puissances qui prendraient alors les mesures nécessaires pour faire connaître ces additions à leurs nationaux (art. 23 et 25).

Et, afin de diminuer les inconvénients de la guerre pour le commerce, la Conférence de Londres jugea utile de dresser une liste « libre » comprenant des articles ne pouvant être déclarés Contrebande de guerre. L'article 28 énumérait les objets constituant cette « liste libre » :

1° Le *coton brut*, les laines, soies, jutes, lins, chanvres bruts, et les autres matières des industries textiles, ainsi que leurs filés ;

2° Les noix et graines oléagineuses, le coprah ;

3° Les caoutchoucs, résines, gommes et laques ; le houblon ;

4° Les peaux brutes, les cornes, os et ivoires ;

5° Les engrais naturels et artificiels, y compris les nitrates et phosphates pouvant servir à l'agriculture ;

6° Les minerais ;

7° Les terres, les argiles, la chaux, la craie, les pierres, y compris les marbres, les briques, ardoises et tuiles ;

8° Les porcelaines et verreries ;

9° Le papier et les matières préparées pour sa fabrication ;

10° Les savons, couleurs, y compris les matières exclusivement destinées à les produire, et les vernis ;

11° L'hypochlorite de chaux, les cendres de soude, la soude caustique, le sulfate de soude en pains, l'ammoniaque, le sulfate d'ammoniaque et le sulfate de cuivre ;

12° Les machines servant à l'agriculture, aux mines, aux industries textiles et à l'imprimerie ;

13° Les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, la nacre et les coraux ;

14° Les horloges, pendules et montres autres que les chronomètres;

15° Les articles de mode et les objets de fantaisie ;

16° Les plumes de tout genre, les crins et soies ;

17° Les objets d'ameublement ou d'ornement, les meubles et accessoires de Bureau.

Mais les objets ainsi énumérés par la Déclaration de Londres, comme susceptibles de constituer soit de la Contrebande absolue, soit de la Contrebande conditionnelle, ne constituaient effectivement l'une ou l'autre catégorie de Contrebande que s'ils avaient une « destination ennemie ».

Or, pour l'appréciation de cette destination ennemie, la Déclaration de Londres, très logiquement, établissait une différence, selon qu'il s'agissait de Contrebande absolue ou de Contrebande conditionnelle :

La première catégorie ne comprenant que des objets susceptibles d'être utilisés dans des opérations militaires, de tels objets devenaient articles de Contrebande dès qu'ils étaient destinés à un territoire de l'Ennemi, ou à un territoire occupé par lui ou par ses forces de terre ou de mer (art. 30).

Au contraire, les objets susceptibles de constituer la Contrebande relative, pouvant servir soit à des fins pacifiques, soit à des fins militaires, ces objets ne devenaient effectivement articles de contrebande que lorsqu'ils étaient destinés à l'usage des forces armées ou des Administrations de l'État ennemi (art. 33). Mais le transport de ces mêmes objets, à destination de simples particuliers, était licite :

« Pour des raisons à la fois juridiques et pratiques, on admit qu'il y avait destination ennemie lorsque ces objets étaient destinés à l'usage des Administrations civiles de l'Etat qui sont des dépendances du Pouvoir central.

L'Etat est un, quoique les fonctions nécessaires à son action soient confiées à diverses administrations.

Si une administration civile peut recevoir librement des vivres ou de l'argent, cela ne profite pas à elle seule, mais à l'Etat tout entier, y compris l'Administration militaire, puisque les ressources générales de l'Etat s'augmentent ainsi. Il y a plus : ce que reçoit une Administration civile peut être jugé plus nécessaire à l'Administration militaire et attribué directement à celle-ci [1]. »

Au Capteur incombait la charge de démontrer que les objets de Contrebande conditionnelle saisis étaient bien destinés « à l'usage des forces armées ou des Administrations de l'Etat ennemi » (art. 33, al. 1er). Afin de faciliter cette preuve, la Déclaration de Londres admit, en son article 34, des présomptions, soit à raison du caractère de la place à laquelle sont destinés les objets, soit à raison de la qualité du destinataire :

« Il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux Autorités ennemies, ou à un Commerçant établi en pays ennemi, et lorsqu'il est notoire que ce Commerçant fournit à l'Ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies ; toutefois, cette présomption ne s'applique point au navire de commerce lui-même faisant route vers l'une de ces places, et dont on entend établir le caractère de Contrebande. A défaut des présomptions ci-dessus, la destination est présumée innocente. Les présomptions établies dans le présent article admettent la preuve contraire. »

La Déclaration de Londres ne se borna point à établir ainsi, entre les deux catégories de Contrebande, une

1. J. Renault, Rapport à la Conférence, *Livre jaune*, p. 31.

différence de traitement quant au « droit de prévention ». Elle les différencia également quant à l'application du « droit de suite », admettant la théorie du « Voyage continu » en matière de Contrebande absolue, et la rejetant, au contraire, en matière de Contrebande relative.

« La marchandise constituant de la Contrebande absolue a beau être à bord d'un Navire qui doit la débarquer dans un port neutre; du moment que le Capteur est à même d'établir que cette marchandise doit, de là, être transportée en pays ennemi par voie maritime ou terrestre, cela suffit pour justifier la saisie et ensuite la confiscation de la cargaison. C'est le principe même du Voyage continu qui est ainsi consacré, pour la Contrebande absolue, par l'article 30. On regarde comme ne faisant qu'un tout le trajet suivi pour la marchandise[1]. »

Au Capteur incombait l'obligation de prouver que la marchandise de Contrebande absolue était bien destinée « au territoire de l'Ennemi ou à un territoire occupé par lui ou par ses forces armées ».

Dans deux cas, cette destination était définitivement prouvée, c'est-à-dire n'admettait pas la preuve contraire.

L'article 31 décidait, en effet :

« La destination prévue à l'article 30 est définitivement prouvée dans les cas suivants : 1° Lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées ; 2° Lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre ses forces armées, avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée. »

La Contrebande conditionnelle, au contraire, n'était saisissable que si elle devait être débarquée dans un port ennemi : elle ne pouvait constituer de la Contrebande dès qu'elle était documentée pour être débarquée dans un port neutre, et il n'y avait pas à rechercher si, de ce port neutre, elle devait être expédiée à l'ennemi par

1. L. Renault, Rapport à la Conférence, *Livre jaune*, p. 29.

terre ou par *mer*. Les papiers de bord faisaient *preuve complète* de l'itinéraire du Navire, ainsi que du lieu de déchargement des marchandises, à moins que le navire ne fût rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation (art. 35). Il appartenait au croiseur d'apprécier, sous le Contrôle du Tribunal national d'abord et de la Cour internationale ensuite.

Une seule exception était admise: Si le territoire de l'ennemi n'avait pas de frontière maritime, les articles de Contrebande conditionnelle devenaient saisissables dès qu'ils avaient la destination visée à l'article 33, et le capteur pouvait établir cette destination nonobstant le déchargement dans un port neutre (art. 36).

Quel était le sort du Navire saisi pour transport de Contrebande?

La Déclaration de Londres, suivant les errements de certains Etats continentaux, notamment de la France, opérait une distinction et réservait au navire un traitement différent selon la quotité de Contrebande transportée.

L'article 40 décidait:

« La Confiscation du Navire transportant de la Contrebande est permise, si cette Contrebande forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, soit par son fret, plus de la moitié de la cargaison. »

Au-dessous de la proportion requise, le Navire n'était pas confiscable; mais il était exposé à subir le dommage provenant de sa conduite et de son séjour dans un port de prises et à supporter les frais occasionnés au capteur par la procédure devant le Tribunal des Prises, comme par la conservation du navire et du chargement pendant l'instruction (art. 44).

Toutefois, cette sanction réduite à la conduite dans un port du Capteur et au support des frais de l'instance et de la conservation du navire et du chargement, pouvait être excessive si la quantité de Contrebande était minime. Afin d'y remédier, l'article 44 décidait:

« Le navire arrêté pour cause de Contrebande et non susceptible de confiscation à raison de la proportion de la Contrebande peut être autorisée, suivant les circonstances, à Continuer sa route si le Capitaine est prêt livrer la Contrebande au bâtiment belligérant. La remise de la Contrebande est mentionnée par le Capteur sur le livre de bord du navire arrêté, et le Capitaine de ce navire doit remettre au capteur copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Le capteur a la faculté de détruire la Contrebande ainsi livrée. »

Ainsi, grâce aux formalités édictées par cet article, le Capteur aussi bien que le Capitaine du navire arrêté pouvaient fournir tous les éléments d'appréciation désirables à la juridiction des prises appelée ultérieurement à statuer sur cette livraison équivalant à une saisie véritable.

*
* *

Telles étaient, rapidement esquissées, les règles consacrées en matière de Blocus et de Contrebande de guerre par la Déclaration de Londres, expression la plus récente du Droit international maritime, lorsqu'éclata soudain le présent conflit.

Mais, cette Déclaration, signée le 26 février 1909, n'avait pas encore été ratifiée par les diverses Puissances représentées, lorsque s'ouvrirent les hostilités.

Elle se trouvait donc dépourvue de toute force obligatoire. On sait en effet que, d'une façon générale, les Négociateurs, en signant un traité dans la limite de leurs pouvoirs, ne lient pas définitivement l'Etat qu'ils représentent, les principes du mandat consacrés par le Code civil n'était pas admis en semblable matière. Pour que les Conventions ainsi conclues acquièrent force obligatoire, il est nécessaire qu'elles soient ratifiées dans chacun des pays co-contractants, par le seul organe ayant qualité pour consentir, en dernier lieu, au texte élaboré. Suivant

les Constitutions, cet organe est soit le Parlement, soit le Gouvernement du Pays, soit le Chef de l'Etat.

Juridiquement, la ratification n'est donc pas une condition suspensive du traité, douée d'un effet rétroactif, et prouvant à la Convention son caractère obligatoire du jour où elle a été conclue et signée ; c'est un élément essentiel de sa formation dont la réalisation est indispensable pour que le traité soit complet [1].

Mais si, par suite de cette non-ratification, la Déclaration de Londres n'avait pas acquis force obligatoire au regard des diverses Puissances signataires, du moins le respect de ces prescriptions s'imposait-il à elles moralement, puisque chacune des dispositions avait été délibérée et signée de concert. « Il y a eu comme un acquiescement secret de la part des Gouvernements et des Nations représentées aux textes ainsi votés et aux principes établis [2]. »

Il est, du reste, admis que la ratification ne peut être refusée que pour des causes graves, venant soit de l'intérêt supérieur de l'Etat, soit d'un changement dans les circonstances qui avaient motivé le traité ; tout refus injustifié devant être considéré comme un acte de mauvaise foi. Or, l'ouverture des hostilités ne pouvait être assimilée à une circonstance de nature à modifier les principes admis, puisque la Déclaration de Londres avait eu précisément pour but de réglementer les rapports de belligérance entre les divers Etats signataires :

« Il est des traités, écrivent MM. Despagnet et De Bœck, qui ne trouvent leur application qu'à propos des hostilités, soit entre les Belligérants et d'autres Etats, comme les traités d'alliance, de subsides, de garantie, soit entre les Belligérants eux-mêmes, comme toutes les Conventions relatives à la conduite des hostilités, par exemple la Convention de Genève ou celle de Saint-Pétersbourg,

1. Cassation, 27 octobre 1893. D. P. 94.1.424.

2. Yves Favraud, *Contrebande de guerre. Blocus, Droit de visite ; Application des principes internationaux à la guerre européenne* (Th. Doctorat. Poitiers, 1916). Limoges, 1916, in-8°, 397 p.

les Conventions de La Haye de 1907 ou la Déclaration de Londres du 26 février 1909[1]. »

Nous verrons, au cours de cet examen des faits de la guerre maritime, du 4 août 1914 au 11 avril 1917, de quelle façon, dans quelles limites et dans quelles mesures chacun des Belligérants observa les règles de la Déclaration de Londres.

Par suite de l'intervention de l'Angleterre dans la lutte, le pavillon commercial allemand disparut de la surface des mers. Seul, le pavillon militaire continua de flotter jusqu'à la destruction de l'escadre de von Spee, le 8 décembre 1914.

Dès le début des hostilités, l'Allemagne devait donc renoncer à tout espoir de ravitaillement par sa flotte. Seules, les Marines neutres, en vertu du principe consacré par la Déclaration de Paris de 1856, « Le Pavillon couvre la marchandise », pouvaient venir en aide aux Empires centraux et atténuer leur gêne économique.

Il importait, pour les Alliés, de surveiller cette navigation, afin d'empêcher le trafic de la Contrebande, et il était dans cet ordre d'idées nécessaire de réglementer strictement les articles composant cette Contrebande de guerre, en tenant compte des progrès scientifiques et innovations techniques incessantes et des modalités nouvelles que revêtait cette guerre d'un caractère insoupçonné.

C'est seulement à ce double but que tendirent tout d'abord leurs efforts.

Mais, par suite de l'attitude adoptée par l'Allemagne, en présence des incessantes violations de Droit commises par celle-ci, de l'usage de plus en plus intensif et barbare de l'arme sous-marine, les Alliés devaient être amenés rapidement à modifier leur attitude première, et contraints de recourir à des mesures de défense, voire même des mesures de représailles de plus en plus sévères.

Cette évolution des règles de la Guerre maritime con-

1. Despagnet et De Bœck, *Ouvrage cité*, p. 826.

cernant le Blocus et la Contrebande comporte quatre stades successifs :

Une première période s'étend du 4 août 1914 au 4 février 1915 : les Alliés s'efforcent d'appliquer simplement les règles de la Déclaration de Londres.

Les Neutres peuvent trafiquer librement avec l'Allemagne, sous la réserve de ne pas se livrer à des opérations de Contrebande. Toutefois, des listes successives et toujours plus longues, d'articles de Contrebande, sont édictées par les Puissances alliées qui, pour l'élaboration de ces listes, s'inspirent des modifications techniques incessantes de la guerre nouvelle.

Puis l'Allemagne ayant décrété, le 4 février 1915, le Blocus sous-marin de l'Angleterre et des côtes nord et nord-ouest de la France, s'ouvre une seconde période durant laquelle, tout en continuant d'apporter aux listes de contrebande les modifications nécessitées par les transformations des moyens de guerre, les Alliés ripostent par un blocus de surface. Tout trafic maritime avec l'Allemagne est interdit.

En juillet 1916, les Alliés dénoncent la Déclaration de Londres, s'étant enfin convaincus de l'impossibilité d'en observer les principes.

Alors commence une troisième période, s'étendant jusqu'au 1er février 1917, et caractérisée notamment par l'application, aux Neutres voisins de l'Allemagne, de la théorie du « Contingentement » : Désormais, ces Neutres, qui jusqu'ici avaient aidé au ravitaillement des Empires centraux, ne pourront recevoir, en fait d'objets de Contrebande de guerre, que les quantités nécessaires à leurs propres besoins calculés à l'aide de leurs chiffres d'importations d'avant-guerre.

Le 1er février 1917, l'Allemagne décrète le Blocus sous-marin renforcé, inaugurant ainsi la quatrième période de cette guerre maritime. Toutes les côtes d'Angleterre, de France et d'Italie sont l'objet de ce Blocus. D'immenses étendues de haute mer sont désormais interdites à la navigation pacifique : tout navire, non-belligérant ou

neutre, se hasardant dans ces « zones interdites », est exposé à un torpillage immédiat, sans avertissement préalable, et sans considération pour la vie des personnes se trouvant à bord et la sauvegarde de leurs Biens.

Nous examinerons successivement ces quatre périodes.

Pour chacune d'elles, nous envisageons, d'une part, l'attitude, les actes, les théories des Belligérants et, d'autre part, l'attitude et les prétentions des Neutres.

PREMIÈRE PÉRIODE

(4 août 1914 — 4 février 1915)

L'adaptation, par les législations internes des Belligérants et des Neutres, de la Déclaration de Londres et du Droit coutumier concernant les objets et les modalités de la Navigation hostile.

Section I.

LES BELLIGÉRANTS

I. Allemagne. — Ordonnance allemande du 30 septembre 1909 (publiée le 2 août 1914.)
Additions aux listes d'objets de Contrebande.
II. Les Alliés. — Les Décrets français des 25 août et 6 novembre 1914.
Extension des listes d'objets de Contrebande.
Application, par les Alliés, de la théorie du « Voyage continu » à la Contrebande relative.
III. Examen critique des nouvelles mesures adoptées.

I. — ALLEMAGNE

A. — Ordonnance du 30 septembre 1909.

Dès le 3 août 1914, le Gouvernement allemand rendait publique une Ordonnance sur les Prises, datant du 30 septembre 1909, c'est-à-dire rédigée peu après la Déclaration de Londres, et indiquant la façon de procéder du Gouvernement impérial relativement à la Contrebande de guerre, au droit du commerce, au Blocus et à la capture [1].

Cette Ordonnance reproduisait presque toutes les dispositions de la Déclaration du 26 février 1909, concernant le Blocus et la Contrebande.

a) *Blocus.* — La Section V, consacrée au Blocus, ne faisait que rééditer les règles adoptées à Londres, relatives à la *publicité* et à l'*effectivité*.

Aussi, conséquence logique de la règle de « l'effecti-

1. *Reichsgesetzblatt*, 3 août 1914, p. 275 (Annexe); Yves Favraud, *Ouvrage cité*, p. 317 et s.

vité », l'Ordonnance supprimait-elle le droit « de prévention », le « droit de suite », et l'application, au Blocus, de la théorie du « Voyage continu ».

Toutefois, la condition d'effectivité étant formulée en termes différents de ceux employés par la Déclaration de Londres.

L'article 60 de l'Ordonnance décidait :

« Le Blocus est effectif, lorsqu'il est maintenu par une force qui suffit à empêcher, « *efficacement*, l'abord des côtes ennemies ».

Il est permis de se demander si ce ne fut pas intentionnellement que les rédacteurs de l'Ordonnance allemande substituèrent le mot « efficacement » au mot « réellement ».

« Le premier suppose une force suffisante *réelle*, qui empêchera les navires d'aborder aux pays ennemis; l'autre laisse penser à une force efficace qui aura le même but, mais qui pourra ne pas être visible ni tangible comme la première.

Cette force pourra fort bien être composée de navires, qui circuleront au large des côtes ennemies, dont le rôle sera de servir de patrouilleurs, mais qui laisseront la garde du véritable Blocus à une force « efficace » constituée par les Mines sous-marines dont ils ne seront, en somme, que les surveillants[1]. »

b) *Contrebande.* — En matière de Contrebande, l'Ordonnance allemande reproduisait fidèlement les listes dressées à Londres.

Elle adoptait, également, les règles consacrées par la Conférence, relatives à la « destination ennemie », apparente ou finale. Notamment, était maintenue l'abrogation de la théorie du « Voyage continu » au regard de la Contrebande conditionnelle.

Toutefois, concernant cette dernière Contrebande, une modification était apportée par l'article 32 de l'Ordonnance à la notion de « destination ennemie » :

1. Yves Favraud, *Ouvrage cité*, p. 222.

« Les Administrations qui ne dépendent pas directement du Pouvoir central (par exemple, les Administrations locales ou municipales) ne doivent pas être considérées comme des Administrations d'Etat. »

Or, cette distinction entre les Administrations locales ou municipales d'une part, et les Administrations d'État, d'autre part, semble des plus critiquables.

En temps de guerre, les Administrations, même municipales, sont dans une plus étroite dépendance de l'Etat. Dès le 4 août 1914, une loi impériale donnait au Bundesrath des pouvoirs dictatoriaux afin de parer aux « dommages économiques », loi en vertu de laquelle on vit se créer et se multiplier en Allemagne de nombreux « Offices » destinés à centraliser tout ce qui touche à l'alimentation en général, et à l'approvisionnement des populations civiles.

« Devant une semblable organisation, écrit très justement M. Favraud [1], nous ne voyons pas comment une Administration locale ou municipale peut ne pas dépendre *directement* du pouvoir central et ne pas être considérée comme une Administration d'État.

Le fait a son importance, car, contrebande relative, les vivres sont saisis s'ils sont destinés à une Administration d'Etat, et ne le sont pas si leur destination n'est pas cette dernière.

Or, nous pensons que du jour où la guerre est déclarée, il ne peut plus y avoir que des Administrations d'État, et sans vouloir prêter au Législateur allemand une intention qu'il a peut-être bien eue cependant, nous inclinons à croire qu'il faut saisir la marchandise même si celle-ci est adressée à une Administration « qui ne dépend pas du Pouvoir central comme, par exemple, les Administrations locales ou municipales ».

Concernant le « Traitement des Navires et de la Contrebande », l'Ordonnance allemande, en sa Section III-3°, formulait des règles qui n'étaient guère que la réédition

1. Yves Favraud, *Ouvrage cité*, p. 96.

des mesures adoptées en la matière par la Conférence de Londres.

La Section VI de l'Ordonnance, intitulée : « Indications pour l'arrêt, la visite et la capture », énumérait, d'une façon très longue et très détaillée (art. 81 à 98), les fonctions que l'officier devait accomplir. Toutes les mesures adoptées étaient empreintes de la plus parfaite correction, sauf une exception : l'article 82 permettait à un navire de guerre, afin de tromper sur sa véritable identité, de se servir d'un pavillon de commerce étranger : « Pendant la poursuite, il n'est pas nécessaire d'arborer le pavillon de guerre. On peut se servir de n'importe quel pavillon de commerce. »

Or, s'il est admis, par la Coutume internationale, qu'un navire de commerce d'une nation belligérante a le droit d'arborer à son mât le pavillon des nationaux neutres qu'il transporte, n'en eût-il qu'un seul à bord, il en va tout autrement pour les navires de guerre. Ceux-ci ne sont pas admis à tromper sur leur véritable nationalité : Simple application à la guerre maritime des principes d'honneur et de loyauté qui doivent présider à toute lutte.

Aussi, le Décret français du 15 août 1851 ordonnait-il, en son article 151, d'arborer le drapeau avant le combat, en affirmant son déploiement par un coup de canon désigné sous le nom de « coup d'assurance ». Et le Décret du 15 mai 1910, sur le service à bord des bâtiments de la flotte, confirmait, une fois de plus, le principe qu'on ne combat que sous pavillon français.

La Section VIII était intitulée « Traitement des navires et des cargaisons saisies ».

Les premiers articles n'étaient que l'énoncé de moyens conformes au Droit des gens et à la Convention de Londres.

Mais suivaient deux autres articles (art. 112 et 113), d'un esprit entièrement différent.

L'article 112 déclarait : « Le Commandant est autorisé à se servir d'un navire ennemi comme navire de secours,

ou à le détruire si sa capture lui apparaît inutile ou incertaine. La même chose est possible pour un navire neutre, saisi d'après l'article 56, lorsqu'on a la certitude qu'une assistance hostile peut être prouvée devant le Tribunal des Prises. »

Or, d'après l'article 56 de l'Ordonnance, auquel se référait l'article 112, « le fait d'assister l'ennemi autorisait à considérer le bâtiment comme navire ennemi. »

Ainsi, un navire neutre, coupable seulement d'assistance hostile, pourrait être détruit chaque fois que le Commandand allemand estimerait sa capture « *inutile* » ou « *incertaine* ».

« De deux choses l'une, écrit M. Favraud, ou bien la visite aura été effectuée ; l'Officier visiteur se sera rendu compte de la cargaison du Bâtiment et sa capture ne pourra pas être inutile, car un navire a toujours besoin de quelque chose. La capture ne sera pas, en tous cas, incertaine; l'Officier aura bien vu, en effet, pendant sa visite, ce que contenait le navire, et ce ne sera pas alors sur un simple soupçon que la capture de l'un et de l'autre aura lieu.

Ou bien, aucune de ces formalités n'aura été accomplie, et se sera simplement sur un simple soupçon dont on n'aura pas pris soin de vérifier l'exactitude que le bâtiment sera coulé [1]. »

C'était méconnaître la solution consacrée à Londres. L'article 48 de la Déclaration avait posé le principe: « Un navire neutre ne peut être détruit par le capteur. »

Et les exceptions à ce principe se trouvaient subordonnées, par l'article 49, à deux conditions essentielles :

a) Il fallait que le navire saisi fût susceptible de confiscation ;

b) Il fallait que la non-destruction fût de nature à compromettre la sécurité du Bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles il se trouvait actuellement engagé.

1. Yves Favraud, *Ouvrage cité*, p. 254.

Le Capteur devait, avant tout jugement sur la validité de la prise, justifier en fait qu'il était bien dans l'un des cas exceptionnels prévus comme autorisant la destruction, la justification étant faite contradictoirement avec le Neutre qui avait la faculté de se pourvoir devant la juridiction internationale.

C'était bien là une question préjudicielle. En cas d'échec dans sa tentative de justification, le Capteur devait indemniser les intéressés au navire et au chargement sans qu'il y eût à rechercher si la prise était valable ou nulle.

Rompant avec ces règles minutieuses, protectrices des intérêts et des droits des Neutres, l'Ordonnance allemande autorisait la destruction du navire neutre sur un simple soupçon, la seule preuve imposée au Capteur étant celle de l'assistance hostile.

Quant à l'article 113 de l'Ordonnance, il était ainsi conçu :

« Un Commandant n'est autorisé à détruire un Navire neutre saisi :

D'après l'article 39, pour la Contrebande ;

D'après l'article 77, 78, pour la violation du Blocus ;

D'après l'article 51, pour l'assistance hostile, que si :

a) La capture est effectuée (art. 41, 51, 80) ou si, en outre,

b) Cette capture un danger pour le navire de guerre ou pour le succès des opérations dans lesquelles il est engagé. »

Cette première partie du texte était strictement conforme aux prescriptions de la Déclaration de Londres.

Mais, le même article *113* ajoutait :

« Cela est en outre permis si :

1° Le navire, en raison de son mauvais état ou de son manque de provision, ne peut pas être saisi ;

2° Le navire ne peut suivre le bâtiment de guerre ou si l'on a à craindre la reprise ;

3° La proximité d'une force ennemie fait craindre une reprise ;

4° Le navire de guerre ne peut placer à bord un équipage de prise suffisant. »

Or, détruire un navire neutre, seulement coupable de violation de Blocus ou de transport de Contrebande, parce que la saisie de ce navire est rendue d'office ou aléatoire, par son manque de prévision, son mauvais état, ou la possibilité d'une reprise, c'était commettre vis-à-vis ce navire neutre, un véritable acte de guerre.

C'était violer la règle édictée par l'article 48 de la Déclaration selon lequel les navires neutres ne peuvent être détruits. C'était, d'autre part, méconnaître les principes consacrés en matière de Blocus et de Contrebande, un navire neutre ne pouvant être assimilé à un navire ennemi que s'il se trouve dans l'un des quatre cas prévus par l'article 46 de la Déclaration, c'est-à-dire :

« 1° Lorsqu'il prend une part directe aux hostilités;

2° Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le Gouvernement ennemi;

3° Lorsqu'il est affrété en totalité par le Gouvernement ennemi;

4° Lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi. »

De même, le paragraphe 4 de l'article 113 suscite les critiques les plus vives.

Il y est dit, en effet, que l'on peut détruire, *si le navire de guerre ne peut placer à bord un équipage de prises suffisant.*

On se rend bien compte, dès lors, de l'importance de cette maxime dans la pratique de la guerre actuelle : les sous-marins, qui sont le plus indiqués pour se livrer à cette fonction de chasse, ne pouvant jamais placer à bord un équipage de prise suffisant.

Aussi, a-t-on vu, dans ce texte, l'annonce et la justification préalable, dès 1909, de la guerre sous-marine [1].

1. Favraud, *Ouvrage cité*, p. 258.

Nous n'irons pas jusque là; car c'est seulement, semble-t-il, à une époque beaucoup plus récente, que le Gouvernement impérial commença à entrevoir et soupçonner le rôle considérable que les sous-marins pourraient assumer éventuellement; le nombre, relativement faible, des sous-marins que possédait l'Allemagne au début des hostilités paraît bien l'établir.

On ne saurait oublier, non plus, la teneur de l'article 116 de cette même Ordonnance du 30 septembre 1909 :

« Avant la destruction, il y a lieu de mettre en sécurité les personnes et, si possible, les Biens, ainsi que les papiers du bord, et toutes autres preuves qui peuvent être utiles pour le jugement du Tribunal des Prises, et ce, après opinion des intéressés. »

C'était l'adoption, par l'Allemagne, de la solution consacrés par l'article 30 de la Déclaration de Londres.

Sans doute, le Tribunal de Prises allemand se bornerait à rechercher si l'on se trouvait dans l'un des cas prévus par les articles 112 et 113, alors que l'article 50 de la Déclaration de Londres exigeait la sauvegarde des pièces afin que le Juge des Prises pût vérifier l'existence des conditions auxquelles l'article 49 de cette Déclaration subordonnait le droit de détruire le navire neutre saisi. Mais, du moins, l'interdiction de détruire ce navire sans avoir assuré préalablement la sécurité des passagers était-elle formelle.

B. — Extension des listes de Contrebande.

La prolongation imprévue de la guerre, et les modalités nouvelles qu'elle allait revêtir, devaient obliger rapidement les Belligérants à faire subir à la règlementation de la Contrebande des modifications de plus en plus profondes.

L'initiative de ces modifications fut prise par les Alliés.

Mais, dès le 18 octobre 1914, l'Allemagne commença

d'user du même procédé. A cette date, parut au *Reichsgesetzblatt* un Décret signé « Delbrück », ainsi conçu :

« J'ordonne que dans l'Ordonnance des Prises du 30 septembre 1909 soient ajoutés, sous le chiffre 23, les deux numéros suivants :

15. Le Cuivre non travaillé ;

16. Le plomb, en blocs, en feuilles ou en tuyaux. »

Et, le 25 novembre, deux autres numéros étaient ajoutés à la liste de Contrebande relative :

17. Bois de tous genres, bruts ou travaillés (surtout ceux ébranchés, sciés, rabotés, rainés), charbon de bois fossile dont on extrait le goudron ;

18. Soufre brut et raffiné, acide sulfurique [1].

Enfin, le 14 décembre 1914, le Chancelier de l'Empire allemand signait un nouveau Décret ajoutant à la liste de Contrebande relative :

L'aluminium ;

Le nickel.

1. *Reichsgesetzblatt*, 25 novembre 1914, p. 481.

II. — LES ALLIÉS

1° Les Décrets français.

A. — Notification du 11 aout.

Dès le 11 août 1914, le Gouvernement français, après entente avec le Cabinet de Londres, notifiait la liste des articles constituant la Contrebande de guerre.

Cette liste comprenant, d'une part, les articles de Contrebande absolue, et, d'autre part, les articles de Contrebande relative, fut publiée au *Journal officiel* du 11 août[1].

Le Gouvernement français reproduisait les listes arrêtées en 1909 à Londres. Le seul chargement avait trait aux appareils d'aviation, qui, de la liste de Contrebande relative, passaient dans la liste de Contrebande absolue.

Etant donné le rôle joué par l'aviation dans la guerre actuelle et la disparition de l'aviation civile, une telle addition était absolument légitime ; elle s'imposait. Du reste, en la notifiant, le Gouvernement français se conformait strictement aux dispositions de l'article 23 de la Déclaration de Londres.

Grâce à cette modification parfaitement licite, les croiseurs des Nations alliées pouvaient mettre l'embargo sur les « aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées, ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation », et à destination des Empires centraux.

En outre, ces engins et appareils étant rangés dans la catégorie des objets de Contrebande absolue, le Capteur avait la possibilité de prouver leur destination finale, la

1. Sirey, *Législation de la guerre*, 1er vol., p. 46.

théorie du « Voyage continu » ayant été admise et consacrée en matière de Contrebande absolue.

Toutefois, la protection qui devait résulter d'une telle mesure était quelque peu illusoire, cette preuve de destination finale, dont la charge incombait au Capteur, étant extrêmement difficile à rapporter.

B. — Décret du 25 aout.

Par l ordonnance du 30 septembre 1909, publiée le 3 août 1914, l'Allemagne avait fait connaître les règles qu'elle adopterait pour la conduite des opérations navales. Le Gouvernement français, après entente avec le Gouvernement anglais, y répondit par le Décret du 25 août, « relatif à l'application, durant la guerre, de la Déclaration signée à Londres, le 26 février 1909, relative au Droit de la guerre maritime [1] ».

Le Gouvernement français et le Gouvernement britannique se soumettaient volontairement aux règles posées par la Déclaration de Londres, comme étant l'expression la plus récente du Droit international maritime.

Mais à ces règles étaient apportées les dérogations suivantes :

a) *En ce qui concerne le Blocus.* Le Décret nouveau complétait les dispositions de l'article 15 de la Déclaration de Londres.

L'article 15 édictait une présomption de connaissance de Blocus à l'égard des Navires quittant les ports neutres après notification du Blocus à la Puissance d'où relève ce port.

La disposition nouvelle édictait une présomption identique à l'égard des Navires quittant les ports ennemis, les ports français ou les ports alliés.

C'était une addition dictée par la plus élémentaire

1. Sirey, *Législation de la guerre*, t. I, p. 82.

logique : la déclaration et la notification du Blocus étant antérieures au départ du navire, peu importent, en vérité, la nationalité et l'état de belligérance ou de neutralité du port que le navire vient de quitter : sa connaissance du Blocus doit être présumée dans tous les cas.

b) *En ce qui concerne la Contrebande.* Le Décret nouveau apportait trois dérogations aux règles adoptées par la Conférence de Londres :

1° Dérogeant partiellement à l'article 38 de la Déclaration de Londres, il faisait revivre le « droit de suite » dans une hypothèse déterminée :

« Un navire neutre qui a réussi à transporter de la Contrebande de guerre *avec des papiers faux* peut être saisi pendant son voyage de retour. »

Ainsi, la saisie était édictée comme sanction, non du transport de la Contrebande, mais de la fraude employée et consistant dans la falsification des papiers de bord. Le navire transporteur n'avait pu échapper, en fait, aux croisières des vaisseaux alliés. Seule, la falsification des papiers de bord avait pu rendre vaine la surveillance effectuée par ceux-ci.

Les Alliés ne faisaient que rééditer des mesures adoptées autrefois par l'Angleterre, après les guerres de la Révolution française, et sanctionnées souventes fois par les Tribunaux de Prises anglais, approuvés par la Doctrine anglo-américaine [1].

Écrivant sur ce sujet, MM. Despagnet et De Bœck écrivaient au contraire :

« La saisie de la Contrebande de guerre étant une mesure de protection de la part des États belligérants, et non la punition d'un délit, il s'ensuit que, comme pour la violation de Blocus, elle ne peut être faite que lorsque le navire va introduire la marchandise prohibée dans l'État ennemi : la saisie du navire est illégale quand cette introduction a eu lieu et que le navire opère son voyage

1. Wildman, *Institute of international*. Vol. II, *Rights in time of war*, p. 219 ; Halleck, *Elements of international* (law and laws of war), ch. XXIV, in-8°.

de retour. Seules les jurisprudences anglaise et américaine suivent une règle contraire [1]. »

Doit-on voir, comme d'aucuns [2], dans la règle nouvelle une mesure autorisée par l'article 38 de la Déclaration de Londres, en considérant que le voyage n'est définitivement terminé que lorsque le navire est revenu à son point de départ ?

Une telle façon de voir nous semble difficile à admettre et contraire aux faits : la cargaison étant déchargée, le « transport de contrebande » est « actuellement achevé ».

Le Décret nouveau apportait donc bien une dérogation partielle à la règle admise à Londres.

2° Complétant les articles 33 et 34 de la Déclaration de Londres, le Décret du 25 août 1914 étendait les cas où peut être présumée la *destination hostile* de la Contrebande relative :

« La destination visée à l'article 33 de la Déclaration peut être induite de toute preuve suffisante, et outre la présomption posée à l'article 34, si la marchandise est consignée à, ou pour le compte de, un agent de l'État ennemi, ou à, ou pour le compte de, un commerçant ou toute autre personne agissant sous le contrôle des autorités de l'État ennemi. »

La « preuve suffisante », dont parle le texte, restait absolument à l'appréciation du commandant du navire de guerre opérant la visite, et de la juridiction des Prises appelée à se prononcer sur la validité de la capture.

3° Le Décret du 25 août 1914 modifiait gravement l'article 35 de la Déclaration de Londres, lequel avait abrogé, en matière de Contrebande conditionnelle, la théorie du « Voyage continu ».

Le texte nouveau décidait :

« Nonobstant la disposition de l'article 35 de la Déclaration, la Contrebande conditionnelle, s'il est établi qu'elle a la destination visée à l'article 33, est sujette à capture,

1. Despagnet et De Bœck, *Op. cit.*, p. 1273.
2. V. Favraud, *Ouvrage cité*, p. 105.

quels que soient le port de destination du navire et le port où la cargaison doit être déchargée. »

En d'autres termes, le Décret nouveau déclarait applicable aux objets de Contrebande conditionnelle, *dans le cas spécifié*, c'est-à-dire, *quand ces objets étaient destinés aux forces armées ou aux administrations de l'Etat ennemi*, la théorie du « Voyage continu » réservée, par la Conférence de Londres, aux seuls objets de Contrebande absolue.

L'assimilation paraît logique :

La différence faite, à cet égard, par la Déclaration de Londres, entre les deux catégories de Contrebande, n'avait d'autre motif que l'incertitude générale où l'on se trouve de pouvoir déterminer avec précision si les objets de Contrebande conditionnelle seront utilisés par les combattants, ou, au contraire, réservés à la population civile. Mais la preuve étant rapportée que ces objets sont destinés aux forces armées ou aux Administrations de l'Etat ennemi, le régime de faveur dont ils bénéficiaient n'a plus sa raison d'être.

Toutefois nous ne saurions dissimuler que l'adoption par les Alliés de la théorie du « Voyage continu » en matière de Contrebande relative se trouvait aggravée par suite d'une double circonstance :

D'une part, ainsi que nous l'avons vu en étudiant l'Ordonnance allemande du 30 septembre 1909, le Gouvernement impérial ayant placé sous son contrôle et sa tutelle toutes les Administrations locales et municipales, les envois de Contrebande relative faits à ces Administrations étaient censés adressés à des Administrations d'État.

D'autre part, le Décret du 25 août 1914 avait modifié l'article 34 de la Déclaration de Londres en laissant à la libre appréciation du Commandant du navire capteur le soin de juger s'il y avait « preuve suffisante » de la destination aux forces armées ou aux Administrations de l'État ennemi.

Il est vrai que le Neutre dont la cargaison était ainsi saisie jouissait d'un recours devant le Tribunal des Prises,

et, sur appel, devant la Cour internationale des Prises.

Au total, l'Allemagne avait réédité presque exactement les dispositions de la Déclaration de Londres. Elle avait, toutefois, aggravé notablement les sanctions de la violation du Blocus et du transport de Contrebande.

Les Alliés, qui jouissaient de la maîtrise des mers grâce à l'Angleterre, faisaient subir au régime de la Contrebande certaines modifications, dont la plus importante était incontestablement l'extension de la théorie du « Voyage continu » à la Contrebande relative.

Le 3 octobre 1914, le *Journal officiel* publiait une Notification « portant addition aux listes de Contrebande de guerre ».

Devaient être, à l'avenir, considérés comme faisant partie de la Contrebande conditionnelle :

1° Les fers et aciers ainsi que les oxydes, sulfures et carbonates de fer ;
2° Le cuivre ;
3° Le plomb ;
4° Le nickel ;
5° Le ferrochrome ;
6° La glycérine ;
7° Les cuirs ;
8° Les pneumatiques et bandes pour automobiles, ainsi que les matières servant à les fabriquer.

De telles additions semblent, au premier abord, la violation même de l'article *28* de la Déclaration de Londres, établissant une liste « libre », liste d'objets ne pouvant jamais être rangés dans la catégorie des objets de contrebande, et mentionnant, notamment, les caoutchoucs. Mais nous verrons ultérieurement que le caractère imprévu de cette lutte aussi bien que les conditions techniques nouvelles nécessitaient et justifiaient de semblables additions.

C. — Décret du 6 novembre 1914.

Les Gouvernements alliés s'étant convaincus que les Neutres voisins des Empires centraux aidaient de plus en plus au ravitaillement de ces derniers, édictèrent, pour y remédier, des mesures nouvelles.

Un Décret français, du 6 novembre 1914[1], fut publié au *Journal officiel* du 9 novembre, sous le titre : « Décret relatif à l'application, au cours de la guerre actuelle, des Règles de Droit international maritime. »

Les paragraphes I et II de l'article 1er substituaient de nouvelles listes de Contrebande absolue et de Contrebande conditionnelle aux listes précédemment publiées et notifiées.

Aux articles de *Contrebande absolue* se trouvent ajoutés :

L'acide sulfurique — les télémètres et leurs pièces détachées caractérisées — les plaques de blindage — les minerais et les gueuses de fer hématite — les pyrites de fer — le minerai de nickel et le nickel — le ferro-chrome et le minerai de chrome — le cuivre brut — le plomb en lingots, en feuilles, en tuyaux — l'aluminium — le ferro-silicate — les automobiles de toute nature, et leurs pièces détachées — les huiles minérales et les essences à moteur, sauf les huiles lubréfiantes.

Rentraient, désormais, dans la « Contrebande conditionnelle » :

Le soufre — la glycérine — les peaux de toute nature, séchées ou fraîches, la peau de porc, brute ou manufacturée, le cuir manufacturé ou non, propre à la confection des selles, des harnachements et des bottes à usage militaire.

Enfin, les « fils de fer barbelés et les instruments employés à les poser ou à les couper », après avoir figuré précédemment dans les listes de Contrebande condition-

1. Sirey, *Législation de la guerre*, t. I, p. 187.

nelle, constituaient, désormais, des objets de Contrebande absolue.

Le paragraphe III de l'article 1er du Décret du 6 novembre renouvelait la règle, édictée déjà par le Décret du 25 août 1914, concernant les navires neutres se rendant dans des ports ennemis.

Le paragraphe V modifiait, en les aggravant, les dispositions du Décret du 25 août.

Le texte nouveau déclarait, en effet, applicable à la Contrebande conditionnelle la théorie du « Voyage continu » si la marchandise était consignée *à ordre*, ou si *les papiers de bord n'indiquaient pas le consignataire*, ou si *le consignataire se trouvait dans un pays ennemi ou occupé par l'Ennemi.*

En décidant que serait saisissable la Contrebande conditionnelle dont le consignataire « était en pays ennemi », le Gouvernement français appliquait, à la matière qui nous occupe, la théorie professée et soutenus dès longtemps en Angleterre pour la détermination du caractère ennemi des navires, et selon laquelle il faut tenir compte, non seulement de la nationalité du propriétaire, mais encore du fait qu'il se trouve ou non domicilié en pays ennemi [1].

L'alinéa final du paragraphe V de l'article 1er du Décret du 6 novembre consacrait une innovation importante en décidant qu'il appartiendrait aux propriétaires de la marchandise de prouver que la destination était innocente, chaque fois que les papiers de bord indiquaient, pour des objets de Contrebande conditionnelle, une consignation à ordre, pas de consignataire, ou un consignataire résidant en pays ennemi.

Ainsi, désormais, la charge de la preuve incombait, non au capteur, mais au propriétaire de la marchandise saisie. Grâce à cette mesure, les dispositions du Décret nouveau ne risquaient pas de rester absolument vaines !

1. Une solution analogue devait être consacrée par la loi du 4 avril 1915, interdisant, sous des sanctions rigoureuses, tout commerce ou tentative de commerce avec des sujets de nationalité ennemie ou *résidant en pays ennemi.*

Au surplus, la solution, imposée par les nécessités de la pratique, n'avait rien de contraire à l'équité.

Si vraiment la destination était innocente, il devrait être facile au propriétaire d'en rapporter la preuve. Au contraire, imposer au capteur la preuve de la destination coupable eût été, en fait, lui imposer une preuve impossible à administrer. Sa vigilance et ses efforts eussent été inutiles !

C'est en vain que les vaisseaux et patrouilleurs de tous genres se fussent reposés aux fatigues et aux risques d'une surveillance incessante !

Risques très grands, cependant, si l'on veut bien se rappeler que l'Allemagne commençait à faire un redoutable usage des sous-marins en torpillant, notamment : le croiseur léger *Pathfinder* le 5 septembre 1914 ; les croiseurs cuirassés *Hogue Aboukir* et *Cressy*, deux semaines plus tard, 22 septembre ; le croiseur *Hauthe* le 15 octobre ; le croiseur protégé *Hermès* le 31 octobre ; et peu après, le 1er janvier 1915, le cuirassé *Formidable* !

Enfin, par le paragraphe VI de l'article 1er du Décret du 6 novembre 1914, le Gouvernement, se préoccupant à juste titre des mesures à prendre pour que l'Ennemi ne tirât pas d'un pays neutre ou par transit, des approvisionnements pour ses troupes, décidait que l'article 35 de la Déclaration de Londres cesserait d'être applicable à l'égard de tous les navires à destination des pays neutres fournissant aux gouvernements ennemis des approvisionnements pour leurs forces armées. La théorie du « Voyage continu » s'appliquerait donc sans restriction aux envois de Contrebande conditionnelle à destination de ces pays.

Par la suite, reconnaissant qu'une quantité considérable de matières essentielles à la continuation de la guerre passaient encore de l'étranger à l'Allemagne, les Alliés complétèrent les mesures déjà prises en étendant les listes d'objets de Contrebande.

Le *Journal officiel* des 2-3 janvier 1915 publiait, en effet, une Notification ajoutant aux articles de Contrebande absolue :

a) Les matières premières des explosifs, listes du 6 novembre 1914, et à la liste des objets de Contrebande absolue, elle ajoutait :

a) Les matières premières des explosifs : acide nitrique, glycérine, acétone, acétate de calcium et tous autres acétates métalliques, soufre, nitrate de potassium, les produits de la distillation du goudron compris entre le benzol et le crésol, inclusivement ; l'aniline, la méthylaniline, la dimèthylaniline, le perchlorate d'ammonium, le perchlorate de sodium, le chlorate de sodium, le chlorate de barium, le nitrate d'ammonium, le cyanamide, le chlorate de potassium, le nitrate de calcium, le mercure ;

b) Les produits résineux, le camphre et la térébenthine (huile et essence) ;

c) Les alliages de fer, y compris le ferrotungstène, le ferro-molybdenum, le ferromanganèse, le ferro-vanadium ;

d) Les métaux suivants : le tungstène, le molybdenum, le vanadium, le selenium, le cobalt ;

e) Les minerais suivants : la wolframite, la schéclite, la molybdénite, les minerais de manganèse, de zinc, de plomb, la bauxite ;

f) L'antimoine, ainsi que les sulfites et oxydes d'antimoine ;

g) Les fils de cuivre ;

h) Les appareils de signaux phoniques sous-marins ;

i) Les objets entièrement composés de caoutchouc.

La liste des objets de Contrebande relative était la même que celle insérée au Décret du 6 novembre, sauf que le *soufre* et la *glycérine* en étaient exclus. Ces produits se trouvaient, désormais, classés parmi les objets de Contrebande absolue, et, par suite, soumis à la théorie du « Voyage continu », quel que fût l'usage final auquel on les destinât.

Telles furent les mesures respectives adoptées par les deux groupes de Belligérants au cours de la période envisagée.

L'Allemagne se borne à ajouter quelques articles à la liste de Contrebande relative, déclarant, pour le surplus, adopter entièrement la Déclaration de Londres.

Les Alliés étendent considérablement les listes d'objets de contrebande, relative et absolue.

Ils appliquent à la Contrebande relative la théorie du « Voyage continu ».

Enfin, ils déclarent vouloir exercer une surveillance actives sur *toutes* les importations par mer effectuées par les Pays neutres ayant aidé au ravitaillement des forces armées des Empires centraux. Ils préludent ainsi à l'application ultérieure du « Contingentement » aux Neutres voisins des Empires centraux.

Pour le surplus, ils adoptent les règles de la Déclaration de Londres.

Pratiquement, cette différence d'attitudes des deux groupes de Belligérants s'explique par la situation particulière que conférait aux Alliés leur maîtrise de la mer.

III. — EXAMEN CRITIQUE DES NOUVELLES MESURES ADOPTÉES

Que penser, au point de vue juridique, des modifications que les Alliés apportèrent ainsi aux règles de la Guerre navale ? de l'extension considérable des listes de Contrebande ? de l'application de la théorie du « Voyage continu » à la Contrebande relative, cette application ayant eu nécessairement pour effet d'anéantir, pratiquement, la distinction séparant les deux catégories de Contrebande ?

Nous pensons que ces modifications sont parfaitement licites et se justifient aisément.

La distinction admise par la Conférence de Londres en Contrebande absolue et Contrebande conditionnelle, le droit reconnu aux Nationaux des pays en lutte de recevoir librement des articles de Contrebande relative, la restriction de l'interdiction absolue d'importation à certains objets ne pouvant servir qu'à des fins militaires, provenaient d'une conception erronée des conditions de lutte de la guerre future.

Stratèges militaires et Économistes s'accordaient, en effet, à prédire que cette guerre serait extrêmement courte, et il semble bien que, notamment, les plans du grand Etat-Major allemand étaient basés sur cette extrême brièveté.

D'autre part, le Droit international enseignait que la guerre moderne est une relation d'Etat à Etat. La guerre future apparaissait donc comme devant être un duel rapide entre les forces militaires des Belligérants en présence, duel auquel la population civile assisterait en simple spectatrice, ne pouvant participer à la lutte et devant être à l'abri de toute violence.

Etant donnée cette conception initiale, on comprend

que les Conférences d'avant-guerre aient admis et consacré cette distinction traditionnelle en objets de Contrebande absolue et objets de Contrebande relative ; qu'elles aient rangé les vivres, les métaux, dans cette dernière catégorie, et aient décidé que cette Contrebande relative n'était saisissable que lorsqu'elle était destinée aux forces militaires ou aux Administrations publiques de l'Etat belligérant.

Mais la guerre actuelle devait apporter aux conceptions et affirmations des Stratèges et des Économistes le plus éclatant démenti !

Dès les premiers jours de septembre 1914, la marche victorieuse des armées allemandes fut brisée aux combats de la Marne, et, à la guerre de mouvement, aux avances rapides et foudroyantes, succéda la guerre de tranchées. Il devint évident, dès cet instant, que la guerre serait longue, et que la victoire ne serait plus uniquement le résultat d'une opération statégique, habilement conçue et rapidement exécutée, mettant en quelques jours l'armée adverse en déroute, mais qu'elle appartiendrait à la Nation qui saurait le plus longtemps endurer et souffrir, et qui trouverait en elle des éléments de résistance lui permettant de triompher de la résistance adverse. Le canon s'affirmait roi, et cette suprématie devait aller s'accentuant chaque jour davantage. C'était dès lors, de part et d'autre, la ruée furieuse à la fabrication des canons et des munitions. Les usines de l'arrière, appartenant à l'Industrie privée, étaient, en quelque sorte, transformées en autant d'arsenaux auxiliaires. La population civile, de simple spectatrice, devenait collaboratrice indispensable. Si elle ne prenait point part aux sanglants combats des tranchées, c'était à elle, du moins, qu'incombait le soin de maintenir la vie économique de la Nation et de fabriquer tous les objets indispensables aux combattants pour la continuation de la lutte.

Comment s'étonner, dès lors, que les Alliés, tout en adoptant la vieille division en Contrebande absolue et Contrebande relative, aient étendu sans cesse davantage

la liste des objets de Contrebande absolue, y faisant rentrer, notamment, les métaux, acides et produits chimiques indispensables à la fabrication des explosifs modernes ?

Un Économiste n'écrivait-il pas récemment, au sujet de l'un de ces produits, l'acide nitrique [1] :

« L'acide nitrique est la base des explosifs modernes ».

Qu'est-ce qu'un explosif ? C'est un corps qui dégage en se consumant un gros volume de vapeurs en un temps très court. Un kilo de nitro-glycérine donne ainsi 710 litres de gaz, un kilo de coton-poudre 743, un kilo d'acide picrique 780. Une si grande quantité de gaz produite instantanément dans un petit volume détermine, en se détendant, de puissants effets mécaniques. Pour constituer un explosif, il faut une matière combustible et à côté d'elle, une autre matière pouvant lui fournir l'oxygène rapidement et dans les proportions voulues pour sa combustion en vase clos. Or, ce corps oxygéné que l'on introduit dans l'explosif est presque toujours l'acide nitrique.

Avec l'acide nitrique on traite la cellulose et on la convertit en « coton-poudre » qui sert à fabriquer la poudre sans fumée. Avec l'acide nitrique, on attaque la glycérine et l'on fait de la « nitroglycérine » que l'on transforme en dynamite. Avec l'acide nitrique, on traite les carbures extraits du goudron de houille, benzine, toluène, naphtalène et l'on en tire les dérivés nitrés : nitrobenzène, dinitrobenzène, trinitrotoluène ou tolite, mononitronaphatalène, dinitronaphtalène ou schneidérite, trinitronophtalène. De ces mêmes carbures ou bien encore directement du goudron de houille on extrait aussi les phénols qui, traités par l'acide nitrique, donnent l'acide picrique ou trinitrophénol, ou mélinite, la crésylite ou trinotrocrésol.

Et plus loin, le même auteur ajoute : « Pour élever les montagnes d'explosifs qui nécessite la guerre actuelle, il faut une « mer » d'acide nitrique ».

Puisque cette lutte se résout, en définitive, à savoir

1. Lysis, *Pour Renaître* (Payot et Cie), 1917, in-16, p. 22.

lequel des deux adversaires produira la plus grand quantité d'explosifs dans le plus court laps de temps, n'est-il pas de toute évidence que l'effort de chaque Belligérant doit consister non seulement à accroître le plus possible sa propre production en ces matières, mais également à restreindre, paralyser et annihiler, si faire se peut, la production de l'adversaire?

Section II.

LES NEUTRES

Les Déclarations de Neutralité.
Le ravitaillement des Empires centraux par les Neutres voisins.
L'attitude des États-Unis : Note américaine du 31 décembre 1914. — La Réponse anglaise.
Le Commerce des armes et des munitions.

La plupart des Neutres, s'inspirant à la fois de l'esprit et de la lettre de la Convention de La Haye, formulèrent, au début des hostilités, des déclarations de Neutralités précisant les règles de conduite qu'ils entendaient observer vis-à-vis les Belligérants, et rappelant à leurs ressortissants les droits et obligations qui s'imposaient à eux du fait de la Neutralité.

Ainsi, le Gouvernement néerlandais, le 6 août 1914, notifiait à la Belgique une déclaration qui se terminait de la façon suivante :

« L'attention des Commandants des navires, armateurs et affréteurs, est attirée sur le danger et les inconvénients auxquels ils s'exposeraient en ne respectant pas le Blocus effectif des Belligérants, en transportant de la Contrebande de guerre ou des dépêches militaires pour les Belligérants (à moins qu'il ne s'agisse d'un service postal régulier), ou en exécutant pour eux d'autres services de tranport. »

De même, les États-Unis, par une déclaration du 4 août 1914, notifiaient leur neutralité. Dans un long message, le Président Wilson déclarait entre autre choses :

« Attendu que les lois et traités des États-Unis, sans empêcher la libre expression des opinions et des sympa-

thies, la fabrication commerciale ou la vente des armes ou munitions de guerre, imposent néanmoins à toutes les personnes se trouvant sous leur juridiction le devoir d'une neutralité impartiale pendant la durée des hostilités »; et il énumérait très amplement les règles à suivre en leur occurrence.

Le 5 août 1914, la République Argentine, affirmant son intention de rester neutre, déclarait : « Vu que les principes du Droit international, consacrés par l'opinion des auteurs et par la pratique des nations, se trouvent condensés dans les clauses de la Convention signée à La Haye le 10 octobre 1907 ; que, bien que cette Convention signée par les plénipotentiaires argentins n'ait pas encore été approuvée par le Congrès, cette circonstance ne diminue en rien la valeur qu'elle possède comme corps de doctrine, le Vice-Président de la Nation argentine décrète..... »

Des déclarations de Neutralité, sensiblement analogues, étaient formulées également par le Danemark, la Suisse, la Suède, la Chine, la République de Libéria, le Mexique, la Norvège, le Vénézuéla, l'Espagne.

Mais ces déclarations de Neutralité n'empêchèrent pas bon nombre des ressortissants des Pays neutres, voisins de l'Allemagne, de s'adonner immédiatement, et avec ardeur, au ravitaillement des Empires centraux en objets de Contrebande.

La preuve de ce fait résulte du simple rapprochement des chiffres d'importations de ces objets, dans les Pays neutres dont s'agit, durant les mois qui précédèrent et ceux qui suivirent l'ouverture des hostilités.

Ainsi, pour le mois de novembre 1914, les exportations d'automobiles américaines en pays neutres, voisins des Empires centraux, représentèrent *vingt-deux fois* la valeur de ces mêmes exportations en 1913.

Les exportations de bottes et de souliers pour hommes accusèrent une augmentation de *60 pour 100*; celles du coton, un accroissement de 30 °/₀; celles des céréales, de 400 °/₀.

Dans son livre, *La Guerre et les Neutres* [1] (t. Ier, p. 87), M. René Moulin donne le très intéressant tableau, reproduit ci-dessous, des exportations de New-York aux pays neutres en novembre 1913, et en novembre 1914 :

	En Dollars.	
	1913	1914
Danemark.....	558.000.....	7.101.000
Suède.....	377.000.....	2.858.000
Norvège.....	477.000.....	2.318.000
Italie.....	2.971.000.....	4.781.000
Hollande.....	4.389.000.....	3.960.000

Nous avons vu que, pour remédier à de tels errements, les Alliés, dès le début de novembre 1914, avaient décidé de surveiller toutes les importations effectuées par les Neutres ayant aidé au ravitaillement des forces armées des Empires centraux. Tel fut, notamment, l'objet du paragraphe 6 de l'article 1er du Décret français du 6 novembre.

La mesure était opportune. Elle était, en outre, parfaitement légitime.

Certes, il est de principe que les Neutres ont le droit de continuer pendant la guerre leur commerce pacifique. Mais ce droit est corrélatif de leur devoir d'impartialité, de leur obligation de ne point favoriser l'une des parties au détriment de l'autre, et de leur devoir d'abstention, c'est-à-dire de leur obligation de s'abstenir de tout acte qui, par sa connexion avec les moyens ou buts militaires, augmenterait ou diminuerait les forces d'une partie belligérante en lui apportant un avantage ou un désavantage de nature à influer sur le résultat des opérations [2].

Or, en se faisant les pourvoyeurs des forces armées des Empires centraux, en aidant ceux-ci à se jouer de la règle du « Voyage continu », en excipant de leur souve-

1. René Moulin, *La Guerre et les Neutres* (Plon-Nourrit et Cie), 1916, 2 vol. in-16.

2. Kleen, *Ouvr. cité*, t. Ier, p. 222 suiv.

raineté d'États neutres pour soustraire à la saisie des marchandises destinées, en fait, aux Empires austro-hongrois, et en constituant, avec les marchandises ainsi importées, des bases de ravitaillement pour ces Empires, les Neutres dont s'agit violaient incontestablement les devoirs d'impartialité et d'abstention que leur imposait leur état de neutralité.

L'atteinte portée à leur pleine souveraineté constituait une précaution tendant à empêcher le retour de tels agissements. Elle apparaît donc comme une légitime mesure de protection de la part des États belligérants, et non comme la punition d'un délit.

En fait, les Gouvernements de ces États neutres, après avoir proclamé leur neutralité et en avoir précisé les règles, s'abstinrent de toute manifestation.

Seuls, les États-Unis adressaient à l'Angleterre, le 31 décembre 1914, une Note diplomatique par laquelle le Gouvernement britannique était prié de modifier les instructions données par lui à sa flotte de guerre quant à la surveillance des flottes marchandes.

Cette Note était, en quelque sorte, la conséquence d'une campagne de presse très violente contre la manière dont l'Angleterre poursuivait sur mer la Contrebande.

La Grande-Bretagne était tenue pour responsable de la dépression économique existant dans les Industries américaines.

« Le Gouvernement des États-Unis, disait la Note, a été patient à l'ouverture des hostilités..... Mais cinq mois se sont passsés, et il n'y a aucune amélioration..... » Les exportateurs américains hésitaient à courir des risques dans leur commerce légitime avec d'autres Neutres, et le remboursement des cargaisons illégalement saisies n'était pas un remède suffisant.

La Note reprochait aux flottes britanniques de regarder la Contrebande absolue et la Contrebande conditionnelle comme appartenant à la même catégorie. En ce qui concernait la détention des navires américains, le Gouvernement des États-Unis déclarait ne pouvoir tolérer des délais

exagérés dans l'examen des cargaisons, ajoutant que, lorsqu'on veut retenir des marchandises expédiées à ordre, il faut, au moment même, fournir la preuve qu'elles ont une destination hostile. Or, les Alliés, par le Décret du 6 novembre 1914, avaient mis cette preuve à la charge du saisi.

Le Gouvernement anglais répondit dans un esprit amical à la Note des États-Unis, reconnaissant que l'intervention d'un belligérant dans les transactions commerciales ne devait se produire que si cette intervention était nécessaire à la sécurité nationale du Belligérant; il se déclarait prêt, dans le cas où l'intervention des flottes britanniques aurait excédé ce principe, à accorder des compensations. Il regrettait que, par son fait, le marché américain ait pu être gêné. Mais, Sir Edward Grey prouvait en même temps par des tableaux comparatifs du mois de novembre 1913 et de novembre 1914, que les exportations de New-York aux Neutres, loin d'avoir diminué, avaient, au contraire, singulièrement augmenté.

La réponse de Londres ne contestait aucun des principes du Droit international; le Gouvernement anglais était prêt à fournir les explications les plus complètes sur les cargaisons américaines qui seraient détenues, et à apporter de promptes réparations aux dommages causés aux propriétés neutres.

Le Gouvernement de Washington ne pouvait que se déclarer satisfait. On imagine aisément le mécontentement des Germano-Américains qui avaient suscité l'incident.

A la même époque, ces derniers commençaient leur violente campagne tendant à obtenir du Gouvernement de Washington l'interdiction de l'exportation des armes et munitions à destination des Alliés.

Par suite de la maîtrise navale de l'Angleterre, tout envoi de ce genre à destination des Empires centraux était impossible. De sorte, qu'en fait, les fabriques américaines travaillaient uniquement pour les Alliés, c'est-à-dire pour un seul des deux partis belligérants en présence.

Le 25 janvier 1915, M. Bryan, Ministre des Affaires étrangères, répondait au Sénateur Stone : « Ceux, dans ce pays, qui sympathisent avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, semblent prétendre que quelque obligation est impartie à ce gouvernement, dans l'exécution de son devoir de Neutre, d'empêcher tout commerce de Contrebande, et ainsi de compenser la différence résultant de la force navale relative des Belligérants. Aucune obligation de ce genre n'existe ; ce serait un acte « non neutre », un acte de partialité de la part de ce gouvernement d'adopter une telle politique, si l'Exécutif avait le pouvoir de le faire. Si l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne peuvent pas importer de la Contrebande de ce pays, ce n'est pas, en raison de ce fait, le devoir des États-Unis de fermer ses marchés aux Alliés. Les marchés de ce pays sont ouverts dans des conditions égales au monde tout entier, à toute nation, belligérante ou neutre. »

Déjà, lors de la proclamation de la Neutralité américaine, le Président Wilson avait rappelé qu'aux termes du Droit international, il était loisible aux habitants des États-Unis de fournir des armes et des munitions aux Belligérants, encourant seulement, de la part du Belligérant adverse, la saisie et autres sanctions applicables au commerce de Contrebande de guerre.

Néanmoins, les germanophiles persistèrent dans leur attitude, et, un an plus tard, le 25 janvier 1915, l'ex-Président Taft, réfutant les arguments invoqués par eux, écrivait aux organisateurs d'un soi-disant meeting de Neutralité :

« Interdire l'envoi de munitions et d'armes de ce pays aux Belligérants, serait adopter une politique qui compromettrait gravement notre propre sécurité, si nous étions engagés, contre notre volonté, dans une guerre, par l'injuste agression de quelque Puissance qui, s'y étant pleinement préparée, nous trouverait au contraire sans préparation. Une telle politique signifierait que la Puissance qui serait préparée serait toujours en état d'avantage marqué, par rapport à celle qui ne le serait pas : ce

qui, dès lors, conduirait à une plus grande pression encore que dans les vingt dernières années en vue de l'accroissement des armements, résultats que nous serions unanimes à déplorer. »

Cette question de l'envoi d'armes et de munitions aux Alliés devait être agitée sans cesse au cours de cette guerre.

L'Allemagne devait l'invoquer pour tenter de justifier les pires attentats contre les non-Belligérants et contre les Neutres.

DEUXIÈME PÉRIODE

(4 février 19157 — juillet 1816)

Le Blocus sous-marin allemand, et la politique navale de l'Entente : Additions aux listes d'objets de Contrebande. — Défense des navires marchands. — Essai de « contingentement ». Conclusions d'ententes avec les Neutres.

Section I.

LE RÉGIME DE LA BELLIGÉRANCE

A. Les nouveaux modes de Blocus.
B. La protection de la marine marchande.
C. Les listes prohibitives de Commerce et de Transport.
D. La Jurisprudence des Tribunaux de Prises.

A. — Les nouveaux modes de Blocus.

Le 4 février 1915, le Chef de l'Amirauté allemande signifiait à tous les Pays neutres une Note les informant que l'Allemagne allait procéder contre les transports anglais avec tous les moyens de guerre dont elle disposait. L'Allemagne ne garantirait ni les existences des passagers, ni les marchandises formant les cargaisons.

Cette Note était ainsi conçue:

« L'Angleterre est en train de transporter en France de nombreuses troupes et une grande quantité de matériel de guerre.

Nous nous efforcerons d'empêcher ces transports par tous les moyens militaires qui sont à notre disposition.

Les navires non belligérants sont mis sérieusement en garde contre le danger grave qu'ils courent en s'approchant des côtes du Nord et de l'Ouest de la France, car ils pourraient être pris pour des bateaux servant aux opérations de guerre.

Pour se rendre dans la mer du Nord, les navires de Commerce feront bien de suivre la route de l'Ecosse. »

Le Chef de l'État-major naval,
Von Polh.

Cette déclaration du *Journal officiel* de l'Empire allemand était suivie d'une Note précisant, pour les Neutres, la limite des eaux placées en interdit :

1° Les eaux qui entourent la Grande-Bretagne et l'Irlande ainsi que la Manche tout entière, sont, par la présente, déclarées zone militaire.

A partir du 18 février prochain, les Navires marchands des Nations belligérantes qui navigueront dans ces eaux seront détruits, même s'il n'est pas toujours possible d'éviter les dangers qui menacent les équipages et les passagers.

2° Les navires neutres courront également des risques dans la zone militaire, en raison de l'abus des Pavillons neutres ordonné le 31 janvier par le Gouvernement britannique et parce que les accidents ne peuvent pas toujours être évités dans les combats.

Désormais, l'Allemagne ne se contenterait plus de s'emparer des Navires de commerce ennemis, de la propriété privée ennemie, ainsi que le lui permettait les règles existantes du Droit international, mais elle affirmait hautement son intention arrêtée de *couler* tous les navires de Commerce ennemis rencontrés dans la zone dite « de guerre », même si ces destructions soudaines devaient entraîner la mort des « non-combattants » se trouvant à bord de ces Navires.

Elle ajoutait qu'il lui serait très difficile, souvent, de discerner les navires de Commerce neutres des navires des Belligérants ; qu'il lui serait plus difficile encore d'éviter toujours que les premiers soient victimes d'accidents. En conséquence, elle conseillait aux navires neutres de s'abstenir de tout trafic dans la zone interdite. C'était, en fait, leur en interdire nettement l'accès.

L'Allemagne, pour justifier son attitude, invoquait le droit de représailles, et une série d'arguments discutables [1].

1. Voir Memorandum de l'Amirauté allemande dans le *Journal des Débats* du 6 février 1915.

1° Elle faisait remarquer que les Alliés, grâce à l'extension de la théorie du « Voyage continu » à la Contrebande relative, saisissaient les vivres à destination de l'Allemagne, et affamaient ainsi sa population tout entière.

Sans doute, il est certain que la Déclaration de Londres, en rangeant les vivres dans la catégorie des objets de Contrebande relative, décidait par là même qu'ils n'étaient saisissables que si destinés aux Administrations d'Etat de l'Ennemi, ou à ses forces armées !

Mais, nous avons vu que par suite de la Mobilisation et des Réquisitions qui s'en suivirent, par suite de la création des multiples offices impériaux de l'alimentation, toutes les Administration locales ou municipales devenaient administrations d'Etat.

Nous avons vu également que la population civile, de simple spectatrice, était devenue collaboratrice indispensable de l'Armée. En conséquence les vivres qui lui sont destinés doivent être saisissables au même titre que ceux adressés aux forces armées ou aux Administrations d'Etat.

Présentement, la saisie des vivres se trouve donc justifiée, logiquement et juridiquement, sans qu'il soit besoin de recourir aux précédents et de rappeler le cas de Bismark, affamant la population de Paris, ni l'assertion de cet autre chancelier allemand, Caprivi, déclarant : « Une nation serait justifiée en empêchant les importations de nourriture et de matières premières. »

2° L'Allemagne se plaignait également que l'Angleterre eût capturé sur Navires neutres des citoyens allemands non encore incorporés (Réservistes rejoignant la Mère-patrie lors de la Déclaration de guerre).

L'article 47 de la Déclaration de Londres disposait : « Tout individu incorporé dans la force armée de l'Ennemi qui sera trouvé à bord d'un Navire de Commerce neutre pourra être fait prisonnier de guerre. »

Or, « par le fait même de la déclaration de guerre, le réserviste ayant sur son livret militaire, ordre de rejoindre,

dans un délai fixé, peut fort bien être considéré comme faisant partie de l'Armée et être ainsi arrêté comme tel » [1].

Ce fut, du reste, la solution adoptée par la Cour des Prises au cours de la présente guerre (Affaire du *Federico*)[2].

3° Un autre grief était tiré de ce que l'Angleterre aurait violé les Déclarations de Paris et de Londres, en saisissant sous pavillon neutre des marchandises qui n'étaient pas Contrebande de guerre.

Mais il résulte des explications antérieurement fournies, que les Alliés, en présence des modalités imprévues de la Guerre actuelle, avaient incontestablement le droit d'étendre, comme ils le firent, les listes de Contrebande.

4° L'Allemagne se plaignait enfin du prétendu abus de pavillons neutres de la part de l'Angleterre.

En vérité, elle oubliait que la Coutume internationale admet qu'un navire de Commerce belligérant a le droit d'arborer à son mât le pavillon des nationaux neutres qu'il transporte, n'en eût-il qu'un seul à bord.

Au surplus, elle était particulièrement mal venue à se plaindre d'un tel usage, puisque, ainsi que nous l'avons vu[3], l'article 82 de l'Ordonnance du 30 septembre 1909, publiée le 3 août 1914, déclarait :

« Si le Commandant veut arrêter un navire, il doit lui ordonner de stopper par signal ou par des appels de sirène. Il y a lieu, en même temps, de faire arborer le pavillon national et la flamme de guerre ; pendant la nuit, il faut éclairer le premier. Pendant la poursuite, il n'est pas nécessaire d'arborer le pavillon de guerre, *on peut se servir de n'importe quel pavillon de Commerce.* »

Aussi, M. Mercier, Professeur à l'Université de Lausanne, écrivait-il dans la *Gazette de Lausanne* du 15 mars 1915 : « Ainsi donc, ce que l'on stigmatise comme un crime justifiant la plus implacable rigueur, de la part d'un

1. Voir Favraud, *Op. cit.*, p. 120.
2. *J. I. P.*, 1915, 401.
3. *Infra*, p. 32.

navire de Commerce exposé à une attaque illégale, on le permet expressément à la Marine de guerre, et l'on autorise même celle-ci à se masquer sous un pavillon de *commerce* neutre.

Se déguiser en prêtre pour échapper à une menace d'assassinat n'est peut-être pas de la dernière élégance, quoiqu'il serait téméraire de jurer qu'on ne le ferait pas soi-même en pareille occurrence ; mais se déguiser en prêtre pour commettre un assassinat est chose qui paraît sensiblement différente et plus grave aux pauvres esprits que n'a pas touchés la grâce de la Kultur. »

Ainsi, les griefs et prétextes invoqués par l'Allemagne ne justifiaient, juridiquement, en aucune façon les mesures nouvelles prises par elle en violation du Droit des gens.

La chose était exposée de la façon la plus claire et la plus complète, par le Gouvernement français, dans la Déclaration annexée au Décret du 13 mars 1915, édicté en réponse au Blocus sous-marin décrété par l'Allemagne[1].

« C'est, disait ce document, une prétention de torpiller à vue, sans égard pour la sécurité des équipages et des passagers, tout navire marchand sous tout Pavillon. Comme il n'est pas au pouvoir de l'Amirauté allemande de maintenir aucun Bâtiment de surface dans ces eaux, cette attaque ne peut être pratiquée que par des moyens sous-marins. Le Droit des gens et la Coutume des Nations, en ce qui concerne les attaques contre le Commerce, ont toujours présumé que le premier devoir du Capteur d'un Navire marchand est de l'amener devant une Cour des Prises, où il puisse être jugé, où la régularité de la capture puisse être appréciée, et où les Neutres puissent recouvrer leur cargaison.

Couler une prise est en soi-même un acte contestable, auquel on peut avoir recours seulement dans des circonstances extraordinaires, et après que des dispositions ont

1. Sirey, *Législation de la guerre*, 2e vol., p. 56.

été prises pour assurer la sécurité de tout l'équipage et des passagers, s'il y a des passagers à bord.

La responsabilité d'avoir à distinguer entre les Navires neutres et les Navires ennemis, ainsi qu'entre la Cargaison neutre et la Cargaison ennemie, incombe manifestement au Bâtiment qui attaque, et dont c'est le devoir de vérifier le statut et le caractère du navire et de la cargaison, ainsi que de mettre en sûreté tous les papiers avant de le couler ou même de le capturer. De même, le devoir d'humanité consistant à assurer la sécurité des équipages des navires marchands, qu'ils soient neutres ou ennemis, est une obligation pour tout Belligérant. C'est sur cette base que toutes les discussions antérieures sur le droit tendant à réglementer la conduite de la guerre sur mer ont procédé . . . . . Les méthodes de guerre d'un sous-marin allemand sont, en conséquence, entièrement en dehors de l'observation de tous les textes internationaux réglementant les opérations contre le Commerce en temps de guerre. La Déclaration allemande substitue à la capture réglementée la destruction aveugle. »

Pourtant, la Presse allemande avait accueilli avec allégresse et enthousiasme l'annonce de cette tentative de Blocus sous-marin. Le *Lokal Anzeiger* du 4 février 1915 écrivait :

« Que nous importent les criailleries des Neutres et l'indignation de nos ennemis ! Nous autres Allemands, nous avons à tirer de cette guerre une grande leçon, celle de ne pas manifester de délicatesse, et de ne pas écouter ce que les Neutres peuvent dire. »

Chez les Neutres, au contraire, cet Edit allemand du 4 février 1915 suscitait immédiatement de vives alarmes.

Le Président Wilson, informé le 8 février, répondait, cinq jours plus tard, en déclarant :

« Qu'il a le devoir, dans les circonstances présentes, de prier le Gouvernement allemand, avant que celui-ci en vienne aux actes, de considérer la situation critique des relations entre les États-Unis et l'Allemagne qui pour-

raient advenir, si les forces navales allemandes pratiquaient la politique que laisse présumer la proclamation de l'Amirauté, à savoir: détruire tout navire marchand des États-Unis ou causer la mort de citoyens américains....

.....

..... Proclamer ou exercer le droit d'attaquer ou de détruire tout vaisseau qui entre dans la zone prescrite de haute mer, sans qu'aient été déterminées, tout d'abord, sa nationalité de Belligérant et la nature de Contrebande de sa cargaison, serait un acte sans précédent dans la guerre maritime, à tel point que ce Gouvernement se refuse à croire que le Gouvernement impérial allemand l'envisage comme possible... Si les Commandants de navires allemands, s'autorisant du prétexte que le drapeau des États-Unis n'est pas employé de bonne foi, détruisaient en haute mer des vaisseaux américains et mettaient en danger la vie des citoyens américains, il serait difficile au Gouvernement des États-Unis de considérer cet acte autrement que comme une violation, impossible à défendre, des droits des Neutres et comme une action qu'il serait, en vérité, difficile de concilier avec les relations amicales qui existent heureusement entre les deux Gouvernements. »

Les Alliés, eux, ne se bornèrent pas à une protestation platonique auprès des Gouvernements neutres. Leur riposte fit l'objet de l'Ordre en Conseil anglais du 11 mars et du Décret français du 13 mars 1915. Les mesures prises dans ces actes étaient analogues.

Les motifs déterminants de cette nouvelle attitude des deux Puissances alliées étaient exposés dans la Déclaration annexée au Décret du 13 mars. Après la critique des nouvelles méthodes allemandes, contraires à tous les principes du Droit des gens, la Déclaration ajoutait:

« L'Allemagne adopte ces méthodes contre des Commerçants pacifiques et des équipages non-combattants, dans le but avoué d'empêcher des marchandises de toute nature (y compris les prévisions pour l'alimentation de la population civile) de pénétrer dans les Iles Britanniques et la France septentrionale, ou d'en sortir.

Ses adversaires sont, en conséquence, contraints de recourir à des mesures de représailles en vue d'empêcher par réciprocité les marchandises de toute nature de pénétrer en Allemagne ou d'en sortir. Toutefois, ces mesures seront exécutées par les Gouvernements français et britannique sans risques, ni pour les navires, ni pour la vie des Neutres et des non-combattants, et en stricte conformité avec les principes d'humanité. »

Le Décret du 13 mars (*Journal officiel* du 16 mars 1915) était ainsi conçu :

« ART. 1er. — Toutes marchandises appartenant à des sujets de l'Empire d'Allemagne, ou venant d'Allemagne, ou expédiées sur l'Allemagne, et ayant pris la mer postérieurement à la promulgation du présent décret, seront arrêtées par les croiseurs de la République.

Le territoire occupé par les forces armées allemandes est assimilé au territoire allemand.

ART. 2. — Seront considérées comme marchandises venant d'Allemagne tous articles et marchandises de marque ou de fabrication allemandes ou fabriquées en Allemagne, les produits du sol allemand, ainsi que tous les articles et marchandises de quelque nature que ce soit, dont le lieu d'expédition, directe ou par voie de transit, est en territoire allemand.

Toutefois, la présente disposition ne s'appliquera pas aux articles ou marchandises qu'un national d'un pays neutre justifiera avoir fait entrer de bonne foi antérieurement à ladite promulgation.

ART. 3. — Seront considérés comme marchandises expédiées sur l'Allemagne, tous articles et marchandises, de quelque nature que ce soit, expédiées directement ou par voie de transit sur l'Allemagne ou sur un pays voisin de l'Allemagne, lorsque les documents qui accompagnent lesdits articles ou marchandises ne fournissent pas la preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre.

ART. 4. — Les navires neutres, à bord desquels seront trouvées les marchandises visées à l'article 1er, seront déroutés sur un port français ou allié. Lorsque le navire sera

conduit dans un port français, les marchandises seront débarquées, s'il n'est statué autrement à leur égard, comme il est dit ci-après.

Le navire sera ensuite laissé libre.

Les marchandises qui auront été reconnues appartenant à des sujets allemands seront mises sous séquestre ou vendues, pour le prix en être déposé à la Caisse des Dépôts et Consignations jusqu'à la signature de la paix, pour le compte de qui de droit.

Les marchandises appartenant à des Neutres et venant d'Allemagne seront laissées à la disposition des propriétaires neutres pour être renvoyées à leur port de départ dans le délai qui sera fixé. Passé ce délai, lesdites marchandises seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques des propriétaires.

Les marchandises appartenant à des Neutres expédiées sur l'Allemagne seront laissées à la disposition des propriétaires neutres pour être soit renvoyées à leur port de départ, soit dirigées sur tel autre port français, allié ou neutre, qui sera autorisé. Dans l'un et l'autre cas, un délai sera fixé, passé lequel les marchandises seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques du propriétaire.

Art. 5. — Exceptionnellement, sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères et sur avis conforme du Ministre de la Guerre, le Ministre de la Marine pourra accorder des autorisations de passer, soit à une cargaison déterminée, soit à une certaine catégorie spéciale de marchandises à destination ou en provenance d'un pays neutre déterminé.

Toute marchandise venant d'Allemagne ne pourra bénéficier d'une autorisation de passer que si elle a été embarquée en port neutre après y avoir acquitté les droits de douane du pays neutre.

Art. 6. — Le présent décret ne porte pas atteinte aux dispositions édictées au regard des marchandises déclarées Contrebande de guerre absolue ou conditionnelle.

Art. 7. — La question de savoir si la marchandise dérou-

tée est une marchandise appartenant à des sujets allemands, ou venant d'Allemagne, ou expédiées sur l'Allemagne, est portée devant le Conseil des Prises statuant comme il est dit ci-après :

Dans les deux jours de l'arrivée du navire dérouté, les papiers de bord et autres documents justifiant le déroutement sont envoyés par le service des prises du port, et sous le couvert du Ministre de la Marine, au Commissaire du Gouvernement près le Conseil des Prises, qui en saisit d'urgence le Président dudit Conseil.

Le Président convoque le Conseil, qui statue sur pièces dans la huitaine de l'enregistrement du dossier au Conseil. Nonobstant ledit délai, il appartiendra toujours au Conseil d'ordonner les mesures d'instruction qui lui paraîtraient nécessaires, et d'accorder, s'il y a lieu, aux parties qui le demanderaient, les délais suffisants pour faire valoir leurs droits.

La décision du Conseil des Prises est transmise au Ministre de la Marine chargé d'en assurer l'exécution. »

De la sorte, ce que les Gouvernements alliés avaient reproché à l'Allemagne, ce n'était pas le but visé, et consistant à chercher à affamer les populations de ses adversaires, but désormais légitime en raison des caractères nouveaux de la guerre moderne, mais ils lui avaient reproché, avec raison, les moyens employés pour y parvenir et consistant, d'une part, à décréter « zones de guerre » d'immenses étendues de mer libre, violant ainsi les prescriptions du Droit international, et consistant, d'autre part, à torpiller sauvagement, en violation des plus élémentaires principes d'humanité, tout navire, non belligérant ou neutre, se hasardant dans ces prétendus « zones de guerre ».

Au contraire, les mesures prises par les Alliés, bien que visant au même but, respectaient les droits essentiels des Neutres et les lois de l'humanité.

Il n'empêche que ces dispositions nouvelles apportaient des modifications profondes aux principes précédemment admis en matière de guerre maritime.

L'article 1er établissait un véritable Blocus par croisières, Blocus de l'Allemagne « Blocus élargi », suivant l'expression de Sir E. Grey.

Les articles 2 et 3 faisaient revivre, en faveur de ce Blocus, la théorie du « Voyage continu » abrogé par l'article 19 de la Déclaration de Londres.

S'il n'était porté aucune atteinte à la vie des Neutres, non plus qu'à leurs Biens, leurs transactions commerciales par voie de mer avec l'Allemagne se trouvaient radicalement supprimées. Mais, tandis que les marchandises appartenant à des sujets allemands étaient mises sous séquestre et vendues, les marchandises neutres expédiées sur l'Allemagne étaient laissées à la disposition de leur propriétaire neutre, après avoir été renvoyées à leur port de départ, ou expédiées dans un port allié déterminé.

Toutefois, les sanctions ordinaires, saisie et confiscation, restaient applicables aux marchandises déclarées Contrebande de guerre. Les nombreuses listes de Contrebande élaborées par les Alliés ne faisaient donc pas double emploi avec la législation nouvelle.

Ces mesures de représailles soulevèrent des critiques chez certains Neutres, notamment aux États-Unis..

Le Gouvernement de Washington fit observer que le Blocus dont l'Angleterre menaçait l'Allemagne n'était que « fictif », puisque les vaisseaux bloquants ne stationnaient pas devant la côte ennemie et n'étaient pas engagés dans des opérations de guerre proprement dites. De plus, et surtout, en englobant dans le Blocus le détroit de Douvres et les passages du nord de l'Écosse, la flotte anglaise bloquait, en réalité, non seulement l'Allemagne, mais encore la Norvège, la Hollande et le Danemark ; c'était donc un Blocus des neutres, énormité juridique, et violation effective de la liberté des mers.

Pourtant, ne s'imposait-il pas impérieusement en face de la Contrebande certaine, grâce à laquelle, malgré la maîtrise des mers, exercée par l'Angleterre, d'énormes quantités de marchandises américaines parvenaient en Allemagne à travers les Pays neutres voisins des Empires

centraux ? (Les exportations américaines au Danemark et en Suède quadruplaient en 1915.)

De plus, pouvait-on comparer les pertes matérielles que le Blocus par croisières et que l'extension des objets de Contrebande faisaient subir aux Etats-Unis, à celles en vies humaines que la piraterie allemande leur coûtait ?

Malgré son ordinaire germanophilie, le *New York american*, lors du torpillage du *Falaba*, le 18 février 1915, devait écrire :

« Nous sommes d'accord pour penser avec les publicistes allemands que le traitement infligé par les Anglais à notre commerce sur mer n'a aucune excuse légale, et qu'il porte atteinte, tout autant que les opérations allemandes, à notre dignité nationale. Mais les Anglais menacent notre propriété seulement ; les Allemands menacent notre vie. Les déprédations britanniques peuvent être réparées par des compensations financières ; il ne peut y avoir de réparations pour l'assassinat de voyageurs inoffensifs. Les Anglais portent atteinte au Droit international et à l'équité ; les Allemands outragent l'humanité. »

Au surplus, bon nombre de juristes d'Outre-Océan comprirent qu'en présence de cette guerre nouvelle, il était indispensable de transformer certaines règles du Droit international pour les mettre en harmonie avec les nécessités techniques modernes. L'objet du Droit international n'est-il pas de s'efforcer d'adapter constamment à la technique changeante des guerres modernes, les principes d'humanité qui dominent l'Univers civilisé ?

Certes, on pourrait remarquer que, s'agissant de mesures de « représailles », ce caractère les dispense déjà d'être conformes aux règles écrites du Droit international.

Mais un tel argument n'a de valeur qu'en ce qui concerne des représailles contre l'Allemagne. Il ne saurait évidemment justifier les mesures au préjudice des Neutres.

En réalité, il convient d'examiner séparément les deux griefs articulés par le Gouvernement américain reprochant aux Alliés, d'une part de n'avoir pas établi un Blocus

effectif, d'autre part d'exercer, en fait, un véritable blocus des Neutres.

Le premier reproche n'est évidemment pas fondé, et ne saurait résister à l'examen des conditions techniques nouvelles.

Le stationnement des navires bloquant était jadis imposé, implicitement, uniquement parce qu'il apparaissait alors comme une condition indispensable de l'effectivité.

Depuis la Déclaration de Londres, des transformations techniques profondes sont survenues, modifiant totalement cette conception.

M. René Labruyère, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 février 1916, écrivait :

« Évidemment une Marine moderne ne peut plus opérer un Blocus *effectif* au sens où on l'entendait autrefois, notamment dans la Déclaration de Paris, parce que la menace des sous-marins interdit aux Escadres de croisières de s'approcher des côtes à surveiller, mais on procède d'une autre façon.

Le Blocus effectif résulte de la liberté incontestée de la mer, du contrôle des lignes de communications maritimes et de la possession de presque tous les grands points de ravitaillement. Pour la liberté de la mer, on ne saurait la dénier aux Nations alliées. Quant au contrôle des lignes de communications maritimes, il est effectué sans l'ombre d'une lacune par leurs croiseurs et leurs escadrilles de torpilleurs, assistés de la multitude des patrouilleurs armés en guerre, chalutiers, vedettes, etc. On peut dire qu'à l'heure actuelle nul navire ne peut se diriger ni vers la Hollande, ni vers les États scandinaves et, à plus forte raison, franchir l'Adriatique sans être rencontré par ces escadrilles.

Il suffit donc de donner aux flottes alliées des instructions précises au sujet des cargaisons admises à circuler sur les mers pour que ces instructions puissent être exécutées à la lettre.....

...Si l'utilisation du sous-marin a rendu irréalisable le Blocus tel qu'il était autrefois compris, d'autres circon-

stances permettent de changer nos conceptions sur la nécessité de tenir ce Blocus à portée des rivages bloqués. C'est d'abord le fait de la plus grande vitesse des navires ; puis celui de la réquisition d'un nombre très élevé de petits vapeurs auxiliaires. Enfin, et surtout, l'usage de la T. S. F., dont le langage chiffré trouble depuis deux ans les ondes aériennes du Monde entier de son perpétuel va-et-vient. Tous les navires patrouilleurs sont reliés par ce mode de correspondance, soit entre eux, soit avec la terre (câbles sous-marins, T. S. F., télégraphe ordinaire).

Le moindre mouvement d'un navire est donc immédiatement signalé aux croisières qui, opérant en râteau, forment un filet ininterrompu où ira forcément « se mailler » tout navire que nous désirons arraisonner. »

Ces explications nous semblent décisives. La technique moderne, en même temps qu'elle rend l'ancien stationnement désormais impossible, permet d'exercer une surveillance « effective » grâce à des procédés nouveaux. Dès lors, pourquoi hésiter à les employer, puisqu'ils ne sont contraires ni à l'esprit, ni à la lettre de la Déclaration de Londres, et que la condition d'effectivité est actuellement assurée, nonobstant le non stationnement des navires bloquant ?

L'autre reproche adressé aux Alliés d'avoir établi, en fait, un véritable Blocus des Neutres semble basé sur l'article 18 de la Déclaration de Londres qui décidait :

« Les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres », et dont M. L. Renault, dans son Rapport à la Conférence, avait dit : « Cette règle a été jugée nécessaire pour mieux sauvegarder les intérêts commerciaux des pays neutres ; elle complète l'article 1er d'après lequel un Blocus doit être limité aux ports et côtes de l'Ennemi, ce qui implique que, puisque c'est une opération de guerre, il ne saurait être dirigé contre un port neutre, malgré l'intérêt que pourrait y avoir un Belligérant à raison du rôle de ce port neutre pour le ravitaillement de son adversaire [1]. »

1. *Livre jaune*, Conférence navale de Londres, 1909, p. 22.

Encore, importe-t-il de remarquer que la nouvelle législation adoptée par les Alliés n'édictait pas un Blocus des Neutres, ainsi qu'on l'a dit inexactement. Les Neutres, en effet, continuaient de recevoir toutes les marchandises nécessaires à leurs besoins, à leur commerce. Seules étaient arrêtées les marchandises à destination de l'Allemagne ou de provenance allemande. C'était donc simplement le rétablissement de la théorie du « Voyage continu ». La Déclaration de Londres avait cru devoir ne laisser subsister cette théorie qu'en matière de Contrebande absolue.

Dès le 25 août 1914, les Alliés l'étendaient à la Contrebande relative.

Par l'ordre du Conseil du 11 mars 1915 et le Décret français du 13 mars, ils en faisaient application à *toutes les marchandises* à destination de l'Allemagne.

Que l'adoption de cette mesure se soit imposée, en fait, aux Alliés, par suite des procédés de guerre nouveaux de l'Allemagne et de l'attitude des Neutres, l'affirmative n'est pas douteuse !

Juridiquement, elle se justifie aussi :

En se faisant les pourvoyeurs de l'Allemagne en marchandises soustraits à la saisie sur mer, ces Neutres violaient incontestablement le devoir d'abstention que leur imposait leur neutralité.

Certes, le Droit international enseigne qu'il est loisible aux nationaux neutres de *fabriquer*, de *produire* et de *vendre* aux Belligérants les produits nécessaires à ces derniers, sauf saisie et confiscation éventuelles en cas de Contrebande ! Mais, ce que les Alliés déclaraient vouloir interdire, et ce qu'ils interdirent effectivement, ce n'était pas le fait, par un Neutre, de vendre à l'Allemagne, *mais le fait de servir de transitaire entre le Neutre vendeur et ce Belligérant acheteur, rendant ainsi vain le Blocus, par croisières, mais cependant effectif, des côtes allemandes.*

Il est vrai que la théorie du « Voyage continu » n'était applicable qu'aux seules marchandises *à destination* de l'Allemagne. Or, les Alliés interdisaient également le transport et le transit des marchandises *provenant* d'Allemagne, et transitées par les pays neutres,

A ce sujet, le *Times* écrivait avec beaucoup de justesse :

« Il est indispensable de ne pas perdre de vue que voici la première grande guerre maritime en Europe depuis un siècle. Toutes les conditions qui servent de base à un grand nombre de principes maritimes ont été complètement transformées. Il appartient aux Tribunaux et aux jurisconsultes internationaux d'adapter les vieux principes, basés eux-mêmes sur la justice naturelle et l'humanité, à ces nouvelles circonstances. C'est du reste ce que leur prédécesseurs ont constamment fait dans tous les pays, et tout particulièrement en Angleterre et aux États-Unis. C'est ainsi que la Doctrine du « Voyage continu » prit naissance en 1756 et fut considérablement élargie par les Cours américaines pendant la guerre civile. Elles y trouvèrent leur arme la plus efficace contre la Contrebande et contre la violation du Blocus.

D'après la Doctrine du « Voyage continu », les Tribunaux anglais et américains ont pu soutenir que la nocuité ou l'inocuité de la marchandise devrait être déterminée, non pas d'après son apparence, mais d'après sa « destination finale ». Cela sauvegarde le Belligérant contre les tentatives de fournitures de marchandises à l'Ennemi, envoyées par l'intermédiaire d'un port neutre. Et il n'y a pas de raison pour que le même principe ne soit pas appliqué aussi à le préserver des tentatives de l'ennemi pour faire sortir des marchandises de son territoire, en les envoyant ou en les vendant à un intermédiaire, dans un de ces ports. Si la transaction tout entière est qualifiée par la *destination dernière* de la marchandise suspecte, elle l'est aussi par l'*origine primitive* de cette marchandise. Cette application d'une vieille règle, fort équitable, nous permettra d'empêcher des marchandises d'entrer en Allemagne ou d'en sortir, par des ports neutres, et complètera ainsi la destruction temporaire de son commerce avec l'étranger, ce qui est le but de notre politique maritime. »

Durant la période que nous examinons (février 1915-7 juillet 1916), les Alliés procédèrent au Blocus de la

côte du Cameroun [1], des côtes d'Autriche-Hongrie et d'Albanie [2], de la côte d'Asie Mineure, y compris les Dardanelles [3], de l'Adriatique [4], des côtes d'Asie Mineure et de Syrie [5], des côtes de la Bulgarie [6].

Pour toutes ces mesures, ils observèrent scrupuleusement les prescriptions de la Déclaration de Londres, notamment :

1° Des articles 8 et 11 concernant la Déclaration et la Notification du Blocus ;

2° De l'article 9 prescrivant d'indiquer la date de commencement du Blocus, ses limites géographiques, et le délai de sortie accordé aux navires neutres ;

3° De l'article 13, lorsque, par notification parue au *Journal officiel* du 12 janvier 1916 [7], ils précisaient les restrictions apportées au Blocus de la côte du Cameroun.

Quels furent, pratiquement, les résultats du Blocus des Empires centraux ?

A lire les publicistes, à croire les discours des Hommes d'Etat, à consulter les statistiques douanières, ces résultats furent quelque peu illusoires.

Théoriquement, le Blocus était parfait. En fait, les Empires du Centre furent largement approvisionnés par les Etats neutres, voisins de leurs frontières.

Certes, les articles 2 et 3 du Décret du 13 mars 1915 avaient bien édicté l'application de la théorie du « Voyage continu » aux marchandises venues d'Allemagne ou allant en Allemagne. Mais il était facile, à des Neutres peu scrupuleux, de tourner la difficulté, la preuve mensongère d'une destination finale en pays neutre étant toujours facile à administrer.

Les trafiquants de Hollande, de Suède, du Danemark,

1. *Journal officiel*, 23 avril 1915 ; Sirey, *Législation de la guerre*, vol. II, p. 130.
2. *Ibid.*, 3 juin 1915 ; *Ibid.*, vol. II, p. 177.
3. *Ibid.*, 6 juin 1915 ; *Ibid.*, vol. II, p. 181.
4. *Ibid.*, 17 juillet 1915 ; *Ibid.*, vol. II, p. 235.
5. *Ibid.*, 27 août 1915 ; vol. II, p. 302.
6. *Ibid.*, 18 octobre 1915 ; *Ibid.*, vol. III, p. 83.
7. Sirey, *Législation de la guerre*, vol. III, p. 247.

etc...., ne manquèrent pas d'user du stratagème, et, attirés par l'appât de profits énormes, ils s'employèrent activement à travailler au ravitaillement de l'Allemagne et de ses Alliées. Les chiffres des importations en Pays neutres sont, à cet égard, éloquents, nonobstant les essais d'explications tentés par la Presse des pays transitaires.

Une statistique du *Daily Telegraph* (4 février 1916) nous a révélé que les exportations de l'Amérique aux Neutres pour les onze premiers mois de 1915, furent de 321.300.000 dollars contre 16.176.900 pour la même période de 1914.

La Suède, dont le chiffre des importations était de 65,6 millions de couronnes en octobre 1914, 64,5 en novembre, et 67,7 en décembre, voyait ce chiffre s'élever à 126,6 en mars 1915, 128,6 en avril, 128,6 en mai, et 103,6 en juin[1].

Au début de février 1916, le *Daily Mail* et le *Morning Post* publiaient les chiffres suivants :

EXPORTATIONS AMÉRICAINES EN PAYS NEUTRES

	1913	1915
Riz	2.860 tonnes	16.625 tonnes
Lard	4.000 tonnes	15.000 tonnes
Porc	950 tonnes	13.500 tonnes
Cacao	2.069 tonnes	23.000 tonnes
Chaussures	462.000 paires	4.800.000 paires
Automobiles (janv. à sept.)	1.483 voitures	5.688 voitures

Une campagne de Presse commençait à se dessiner, notamment en Angleterre, réclamant avec insistance l'application, aux Neutres, voisins des Empires centraux, de la théorie du « Contingentement ».

Cette théorie, qui a pour but d'empêcher les Neutres dont s'agit de transiter au profit de l'Allemagne et de ses Alliées les marchandises importées par voie de mer, con-

1. Favraud, *Op. cit.*, p. 173.

siste à ne permettre à ces Neutres que les importations nécessaires à leurs besoins personnels et à leur commerce habituel, la quantité des importations ainsi permises étant calculée à l'aide des chiffres d'importations d'avant-guerre.

On conçoit tout l'intérêt pratique qui s'attache à la réalisation d'une telle mesure, seule susceptible d'assurer l'efficacité du Blocus entrepris.

« Autrefois, écrit M. René Labruyère, les difficultés du transit terrestre permettaient de considérer comme efficace une surveillance qui laissait les ports neutres en dehors de son action. Mais aujourd'hui, les voies ferrées qui relient, par exemple, la Hollande à l'Allemagne, font pratiquement de Rotterdam une succursale de Hambourg [1].»

Mais ne constitue-t-elle pas une violation des droits des Neutres, une atteinte manifeste à leur souveraineté, puisque, par définition même, elle implique leur rationnement?

Non ; elle n'est, au fond, que la théorie ancienne du « Voyage continu » revêtant une forme nouvelle imposée par les transformations techniques modernes et les extrêmes facilités du transit.

En vertu de la théorie du « Voyage continu », la force bloquante pouvait arrêter et saisir les marchandises dirigées sur un port neutre, mais destinées, « finalement », au territoire ennemi. Les difficultés du transit, la lenteur de ces opérations et leur rareté relative, permettaient de les surveiller, et justifiaient cette obligation mise à la charge du Capteur de rapporter, en chaque cas, la preuve de la destination « finale ». Aujourd'hui, il est pratiquement impossible de surveiller chaque importation à l'effet d'en déterminer la destination finale. Du moins, cette destination finale en pays ennemi résultera d'une double preuve indirecte :

D'une part, de la constatation de l'énorme accroissement des exportations du pays neutre en pays ennemi ;

1. René Labruyère, *Deux années de Guerre navale* (Marc Imhaus et René Chapelot), 1916, 1 vol. in-8, p. 263.

D'autre part, de l'augmentation correspondante des importations effectuées par ce Neutre.

Cette double preuve étant rapportée, la force bloquante sera fondée à s'opposer aux libres importations de ces Neutres, et à n'autoriser que les quantités nécessaires à leurs besoins habituels, étant bien entendu que des quantités supplémentaires seront toujours permises lorsque les Neutres feront la preuve que leurs besoins en matières importées ont véritablement augmenté, abstraction faite de toute exportation à l'Ennemi, ou que les objets importés leur sont bien destinés « finalement ».

L'application de la théorie du « Contingentement » se justifie également comme une mesure de « protection » prise par le Belligérant exerçant le Blocus. Et les Neutres seraient mal fondés à s'en plaindre, puisqu'elle a été dictée par leur attitude qui était elle-même une violation du devoir d'abstention et d'impartialité imposé par leur Neutralité. Ils ont ainsi légitimé la mesure de protection adoptée par la Puissance bloquante ; ils l'ont, en tout cas, rendue nécessaire.

Au surplus, dans l'appréciation de la légitimité d'une telle mesure, on ne saurait faire abstraction des méthodes de guerre adoptées par l'adversaire, et tolérées par les Neutres. Aussi, l'auteur déjà cité, M. René Labruyère, écrivait-il [1] : « Je reconnais que l'application du Contingentement entraîne, pour les Neutres, bien des inconvénients. La difficulté a été résolue en obligeant éventuellement les Navires à relâcher pour la visite dans un port allié, avant d'être admis à franchir la mer du Nord. Cela est, il est vrai, incompatible avec les règles de la Neutralité telles qu'on les entendait autrefois. Mais, dans une guerre qui met aux prises plusieurs nations, vis-à-vis d'adversaires qui ont foulé aux pieds toutes les Conventions internationales, est-il juste de s'attarder à ces discussions théoriques ?

Plus on va, plus il se précise que les Neutres, en agis-

1. *Op. cit.*, p. 234.

sant comme intermédiaires de l'Allemagne, brisent entre les mains des Alliés la meilleure de leurs armes, et se rendent indirectement complices de leurs ennemis. Ceux-ci jouissent déjà du bénéfice d'une guerre sous-marine implacable : il est inadmissible qu'ils continuent, pendant qu'ils coulent les Navires marchands, à se servir du pavillon neutre pour « couvrir leur marchandise. A ce compte, la France et l'Angleterre seraient les dupes de la liberté de la mer qu'elles ont déjà payée si cher.

Serait-il raisonnable que les Allemands se contentassent de solder une commission à des commerçants neutres, tout en gardant leur flotte marchande intacte, tandis que celle de leurs adversaires s'émietterait sous les torpilles de quelques submersibles, plus ou moins insaisissables, dont les attaques ont déjà fait monter le taux des assurances et du fret dans des proportions fabuleuses? »

Néanmoins, en dépit de toutes ces considérations, en dépit des réclamations de l'opinion publique, les Nations alliées se refusèrent longtemps à appliquer la théorie du contingentement.

Ce ne fut qu'en juillet 1916, après avoir dénoncé la Déclaration de Londres, qu'elles eurent enfin recours à cette mesure.

Les raisons de cette indécision et de ces lenteurs doivent être recherchées non dans des scrupules juridiques qui qui eussent été véritablement fort déplacés, mais dans des considérations d'ordre diplomatique.

Les Neutres s'indignaient à l'annonce d'une telle mesure et menaçaient d'en accueillir fort mal la réalisation. L'Allemagne excitait ces colères, évoquant, une fois de plus, la « tyrannie maritime de l'Angleterre ». En présence d'un tel état d'esprit, n'était-il pas opportun de surseoir à la mise en pratique de la théorie du Contingentement ?

C'est ce que comprirent en Angleterre non seulement les hommes politiques, les Gouvernants, mais également bon nombre de publicistes. Aussi, tandis que le *Times*, le *Daily Mail*, le *Morning Post* penchaient plutôt pour une action énergique et un resserrement immédiat du

Blocus, le *Daily Telegraph* et les *Daily News* professaient qu'il fallait attendre, procéder par étapes, rationner l'Allemagne progressivement, et surtout éviter la coalition des Neutres.

« Le Gouvernement, écrivaient les *Daily News*, est nécessairement et naturellement gouverné par des considérations qui ne trouvent point de place dans les articles sensationnels de journaux. Nous croyons qu'il a en vue deux objets principaux : En premier lieu, il a le devoir d'employer la Puissance navale anglaise de manière à paralyser la vie économique de l'ennemi. En second lieu, il doit y arriver sans jeter les pays neutres dans les bras de l'Allemagne....

... Que gagnerons-nous, par exemple, si le Danemark, au lieu de nous approvisionner de beurre, en nourrit l'Allemagne, et si le minerai de fer, qui vient de Suède et dont nous avons besoin au point de vue militaire, est envoyé à l'ennemi ?

Que gagnera la Russie à la fermeture de sa route sur l'Ouest, et si elle est obligée de faire traverser toute l'Asie à ses exportations et à ses importations ? Enfin, surtout, que deviendra la position des Alliés, si les vastes ressources des Etats-Unis cessent de les servir ? »

Les Gouvernements alliés, ne pouvant adopter immédiatement le Blocus « renforcé » préconisé par le *Times*, s'efforcèrent, du moins, d'empêcher, dans la mesure du possible, le ravitaillement clandestin par les Neutres. Dans ce but, ils conclurent avec chacun de ceux-ci des accords particuliers. Et, par une série d'arrangements avec les Compagnies de Navigation, les Syndicats de Marchands, les trusts importateurs suisses, hollandais, danois, norvégiens, ils s'ingénièrent à pallier les inconvénients d'ordre matériel et moral que leur surveillance et l'exercice de leur contrôle sur les cargaisons suspectes provoquaient à chaque instant. Tel fut, notamment, l'objet de la *Société suisse de surveillance économique*, l'accord avec la *Corporation des Marchands de Copenhague*, etc....

La « Corporation des Marchands de Copenhague », par

exemple, était autorisée à recevoir librement des marchandises à condition que les dites marchandises ne sortiraient pas du Danemark.

« Cet engagement, pris sous peine de pénalités sévères, par de notables commerçants munis de moyens de contrôle étendus, semblait devoir rendre difficiles ces réexportations en Allemagne dont, à bon droit, nous nous plaignions amèrement. D'autre part, cette combinaison avait encore un avantage : elle laissait le Danemark importer les matières premières nécessaires à son industrie et à son agriculture qui, privée de fourrages et d'engrais, serait rapidement placée dans une situation pénible [1]. »

De même, les importateurs suisses ne pouvaient obtenir des marchandises venant de France, qu'après avis favorable de la Société suisse de Surveillance économique (S.S.S.). Par une enquête approfondie, cette Société devait s'assurer, d'une part, que les marchandises étaient destinées à être consommées en Suisse, et, d'autre part, que l'importateur n'était pas un Austro-Allemand, établi en Suisse, et cherchant à dissimuler sa véritable nationalité pour commercer avec des Français, nonobstant les dispositions impératives du Décret du 27 septembre 1914 et de la loi du 4 avril 1915.

Cependant, malgré la loyauté des diverses corporations ou Sociétés avec lesquelles ces accords avaient été signés, il est arrivé que des Commerçants, plus ingénieux que scrupuleux, sont parvenus, grâce à une série d'intermédiaires, à expédier en Allemagne, par lots plus ou moins importants, une partie des marchandises dont nous avions toléré l'importation.

Ainsi, en dépit de toutes les précautions prises et des mesures adoptées, le Blocus ne donnait que de médiocres résultats. Il apportait seulement une gêne au ravitaillement des Empires centraux.

Pour remédier à cette insuffisance, de nouvelles mesures étaient édictées, ayant trait à la Contrebande et au Blocus.

1. René Moulin, *La Guerre et les Neutres*, t. II, p. 264.

Le 12 avril 1916, le Gouvernement français promulguait un Décret paru à l'*Officiel* du 15 avril. Il était intitulé : « Décret relatif aux règles du Droit maritime international applicable pendant la guerre » [1], et précédé d'un Rapport, faisant rappel du Décret du 6 novembre 1914, et ajoutant : « Après entente avec nos Alliés, il a paru nécessaire de mieux préciser que les marchandises constituant, par leur nature, soit de la Contrebande absolue, soit de la Contrebande conditionnelle, sont sujettes à capture par le seul fait de leur destination hostile, directe ou indirecte, manifeste ou cachée.

D'autre part, l'expérience a prouvé qu'en matière de Blocus, la règle formulée dans l'article 19 de la Déclaration de Londres, et mettant à l'abri de la saisie les navires transportant vers un port non bloqué des chargements à destination d'un port bloqué, aboutissait à autoriser le trafic indirect des ports bloqués, et à rendre ainsi le Blocus pratiquement sans effet. L'application de cet article ne se justifie donc pas. »

En conséquence, le Décret décidait :

ART. 1er. — Aux dispositions du Décret du 6 novembre 1914 sont ajoutées les additions et modifications ci-après, apportées aux règles inscrites dans la Déclaration signée à Londres, le 26 février 1909, relativement au Décret de la guerre navale.

I. — La règle formulée, relativement à la preuve de la destination ennemie des articles de Contrebande absolue, dans l'article 31 de la Déclaration de Londres, est complétée ainsi qu'il suit :

« La destination prévue à l'article 30 est présumée, sauf preuve contraire :

1° Lorsque la marchandise est consignée dans un port neutre ou ennemi à ou pour un agent de l'Etat ennemi; il en est de même si la marchandise est consignée à ou pour une personne ayant, au cours de la présente guerre,

1. Sirey, *Législation de la guerre*, t. IV, p. 124.

expédié des articles de Contrebande en pays ennemi ou occupé par l'ennemi ;

2° Lorsque la marchandise, chargée sur un navire à destination d'un port neutre de l'Europe, est consignée à ordre, ou lorsque les papiers de bord n'indiquent pas le consignataire, ou encore s'ils indiquent un consignataire dans pays ennemi ou occupé par l'Ennemi. »

II. — L'article 19 de la Déclaration de Londres cesse d'être applicable, et aucun navire ni aucun chargement ne seront exempts de capture pour violation de Blocus, par le seul motif qu'ils seraient, au moment de la visite, en route pour un port non bloqué.

ART. 2. — Le paragraphe 4 de l'article 1er du Décret du 6 novembre 1914 est complété comme il suit :

« Il en est de même si la marchandise est consignée à ou pour une personne, qui, au cours de la présente guerre, a expédié des articles de Contrebande en pays ennemi ou occupé par l'ennemi. »

Deux innovations étaient consacrées par ce Décret :

1° En premier lieu, une modification de l'article 31 de la Déclaration de Londres.

Désormais, la destination ennemie était présumée si la marchandise était consignée à ou pour un agent de l'État ennemi, ou pour une personne lui ayant, au cours de la guerre, servi d'intermédiaire. De même encore, si la marchandise était consignée à ordre ou sans indication de destinataire. La fraude, en effet, était, dans ces cas, rendue trop facile.

Il convient de remarquer, d'ailleurs, que ces deux présomptions nouvelles, édictées par le Décret du 12 avril 1916, étaient susceptibles d'être combattues par la preuve contraire, alors que les présomptions découlant de l'ancien article 30 de la Déclaration de Londres ne permettaient pas une telle preuve.

2° Par sa disposition finale, le nouveau Décret édictait une addition complétive à l'article 1er du Décret du 6 novembre 1914, concernant la Contrebande conditionnelle :

Celle-ci, nonobstant l'article 35 de la Déclaration de Londres, serait désormais sujette à capture, si elle était consignée à ou pour une personne qui, au cours de la présente guerre, aurait servi de transitoire en faveur de l'ennemi.

Règle parfaitement logique. Elle constituait une sage et légitime mesure de précaution en s'efforçant de mettre le National neutre coupable dans l'impossibilité de renouveler son geste. Elle constituait également une juste sanction du « délit personnel » commis par ce Neutre.

Le nouveau Décret, en outre, abrogeait expressément l'article 19 de la Déclaration de Londres. Cette abrogation avait été réalisée déjà par le Décret français du 13 mars 1915 et l'Ordre en Conseil anglais du 11 mars. Le nouveau Décret ne faisait donc que renouveler la mesure édictée déjà par ces textes antérieurs.

B. — La protection de la marine marchande

Au surplus, à la « piraterie », menée par les sous-marins allemands contre les navires de commerce neutres ou belligérants, les Alliés ripostèrent, non seulement par la proclamation du Blocus de l'Allemagne, mais ils recoururent également à l'armement des navires marchands.

L'armement des navires marchands avec de l'artillerie appropriée avait été résolue par l'Amirauté anglaise, dès les premiers jours de la guerre, quand les Bâtiments britanniques commencèrent à être attaqués en surface par des sous-marins. La Marine française avait refusé de suivre ses Alliés dans cette voie. Au mois de juillet 1915, le Ministre répondait aux armateurs qui le sollicitaient de prendre une mesure analogue :

« Après étude de la question, j'estime que cet armement présenterait plus d'inconvénients que d'avantages, et qu'il est préférable de ne pas en munir les Bâtiments de Commerce français. »

« Les sous-marins qui, au commencement d'octobre et

de novembre, pénétrèrent en Méditerranée, écrit M. Labruyère [1], démolissant une douzaine de bâtiments de Commerce, victimes passives qui ne leur opposaient aucune résistance, devaient apporter un singulier démenti aux espérances qu'on avait pu concevoir sur la modération allemande. »

La mesure que prit l'Amiral Lacaze, à la fin de 1916, fut donc imposée par les circonstances : « Elle était seule capable d'amener des résultats précis dans la préservation de notre flotte marchande contre la piraterie germanique. »

Écrivant sur cette question, un jurisconsulte américain, Richard W. Hale [2], rappelait que les principes de Droit international en cette matière avaient acquis, à la fin des guerres napoléoniennes, des bases établies si solides que John Marshall, qui, alors, occupait les fonctions de « Chief justice » des États-Unis, déclara qu'il n'était permis à aucun internationaliste de n'être pas renseigné à cet égard. Et il ajoutait :

« Ces principes étaient, dans leur ensemble, ceux que les Nations alliées proclament en ce moment.

C'était le droit pour tout navire marchand de s'armer pour sa défense et, s'il était attaqué par un bâtiment de guerre, à s'en emparer.

Alors comme aujourd'hui, le véritable critérium consistait à distinguer d'après le but en vue duquel le navire marchand avait été armé. Parmi les principes qui constituent la théorie de la défense légitime, il n'en est aucun qui soit plus solidement établi que celui qui reconnaît à la victime d'une agression le droit d'attaquer son agresseur afin de se défendre aussi. »

L'armement défensif des navires marchands provoquait les menaces des Empires centraux.

Le Gouvernement allemand, dans sa Note aux États-Unis, du 10 février 1916, affirmait son droit de torpiller,

1. René Labruyère, *Deux années de guerre navale*, p. 175.
2. *Boston Herald*, 22 février 1916.

sans avertissement préalable et sans aucune considération pour la sécurité des vies humaines, tout navire de Commerce armé.

Et la légation du Brésil à Vienne transmettait au Ministère des Affaires étrangères du Brésil une communication l'informant qu'à partir du 29 février tous les navires marchands munis de canons seraient considérés par les unités navales austro-hongroises comme navires belligérants et traités comme tels, alors même que ces navires ne seraient armés qu'en vue de se défendre [1].

Les Alliés n'en persistèrent pas moins dans leur dessein, et, dès le mois de janvier 1916, les mesures adoptées commencèrent à porter leurs fruits. A plusieurs reprises, des paquebots, ouvrant le feu contre des sous-marins, échappèrent à leurs coups. Tels, par exemple, le *Karnak* et le *Tafna*.

C. — Les listes prohibitives de Commerce et de Transport

S'autorisant de la Déclaration de Londres, et de l'article 2 du Décret du 5 novembre 1914, les Alliés, à la date des 12 mars, 29 mai, 22 août et 14 octobre 1915, apportèrent des modifications aux listes d'objets constituant la Contrebande de guerre.

La Notification 12 mars 1915 [2] décidait qu'aux objets constituant de la *Contrebande absolue* étaient ajoutés désormais :

La laine brute, les laines peignées ou cardées, les fils de laine peignés ou cardés, les déchets de laine ;
L'étain, le chlorure d'étain et le minerai d'étain ;
L'huile de ricin ;
La cire de paraffine ;
Le cuivre iodique ;

1. *Le Brésil*, 26 mars 1916.
2. Sirey, *Législation de guerre*, t. IV, p. 54.

Les matières lubréfiantes (antérieurement classées au paragraphe 3 de la liste de Contrebande conditionnelle) ;

Les peaux de bétail, de buffles et de chevaux ; les peaux de veaux, de porcs, de moutons, de chèvres et de daims ; le cuir manufacturé ou non, propre à la confection des selles, des harnachements, des chaussures ou des vêtements militaires (antérieurement classés au paragraphe 12 de la liste de Contrebande conditionnelle, qui est supprimée et remplacée par le paragraphe 13) ;

L'ammoniaque et ses sels, simples ou composés, l'ammoniaque liquide, l'urée, l'aniline et leurs composés.

Aux objets constituant la *Contrebande conditionnelle* étaient ajoutés :

Les matières tannantes de toutes sortes (y compris les extraits servant au tannage).

Il est spécifié en outre que, sous les termes « vivres » et de « fourrages et matières propres à la nourriture des animaux », qui figurent aux articles 1er et 2e de la liste de Contrebande conditionnelle, sont compris les graines, noix, amandes oléagineuses, les huiles et graisses animales ou végétales (autres que l'huile de lin), pouvant servir à la fabrication de la margarine, ainsi que les tourteaux et farines de graines, noix et amandes oléagineuses.

Nous devons remarquer l'absorption progressive de la Contrebande conditionnelle par la Contrebande absolue, résultant, d'une part, de l'augmentation considérable du nombre des objets utiles à la guerre, et, d'autre part, de l'extension de la théorie du « Voyage continu » à la Contrebande relative, ce qui, pratiquement, avait anéanti toute différence entre les deux catégories de Contrebande.

L'examen des listes édictées par la suite ne fait que confirmer cette remarque :

Le 29 mai, le *Journal officiel* publiait une Notification ajoutant aux objets de Contrebande *conditionnelle* :

L'huile de lin,

et aux objets de Contrebande *absolue* :

Le toluol et les mélanges de toluol, dérivés du goudron, du pétrole ou de toute autre source.

Les tours et autres machines, ou machines-outils pouvant servir à la fabrication des munitions de guerre.

Les cartes et plans de toute partie du territoire des Pays belligérants ou compris dans la zone des opérations militaires, à toute échelle plus grande que 1/250, ainsi que les reproductions à toute échelle de ces cartes ou plans par la photographie ou tout autre procédé.

Le 22 *août 1915*, les Alliés notifiaient le classement parmi les objets de « Contrebande absolue » :

Du coton brut, des linters, des déchets de coton et filés de coton.

L'opinion publique réclamait cette mesure depuis un certain temps déjà, le coton et ses déchets entrant dans la composition de la plupart des explosifs modernes les plus puissants.

La crainte de s'aliéner les gros planteurs des Etats du Sud et de provoquer ainsi une recrudescence du mouvement germanophile aux Etats-Unis avait, jusqu'alors, retenu les Puissances de l'Entente de l'adoption de cette mesure. Le 22 août 1915, en réponse aux procédés de plus en plus barbares de la guerre sous-marine allemande, ils classaient définitivement, parmi les objets de Contrebande absolue, le coton et ses déchets.

Enfin, par une Notification publiée au *Journal officiel* du 14 octobre 1915, le Gouvernement, après entente avec les Alliés, abrogeait les diverses listes d'objets de Contrebande de guerre publiées antérieurement et leur substituait deux listes nouvelles, l'une ayant trait à la Contrebande absolue, l'autre à la Contrebande conditionnelle.

Ces deux listes, qui ont fixé d'une façon presque définitive les objets de Contrebande absolue et ceux de Contrebande relative, comprenaient les objets suivants :

I. — CONTREBANDE ABSOLUE

1. — Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse et de sport, ainsi que leurs pièces détachées.

2. — Les instruments et appareils exclusivement propres à la fabrication

des munitions de guerre, ou à la fabrication ou à la réparation des armes ou du matériel de guerre, terrestre ou naval.

3. — Les tours et autres machines ou machines-outils pouvant servir à la fabrication des munitions de guerre.

4. — L'émeri, le corindon naturel et artificiel (alundum) et carborandum sous toutes ses formes.

5. — Les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature et leurs pièces détachées.

6. — La cire de paraffine.

7. — Les poudres et explosifs généralement affectés à la guerre.

8. — Les matières employées à la confection des explosifs, y compris : l'acide nitrique et les nitrates de toute nature, l'acide sulfurique, l'acide sulfurique fumant (oléum), l'acide acétique et les acétates, le chlorate et le perchlorate de baryum, l'acétate, le nitrate et le carbure de calcium, les sels de potassium et la potasse caustique, le chlorate et le perchlorate de sodium, le mercure, le benzol, le toluol, le xylol, le naphte (employé comme dissolvant), le phénol (acide phénique), le crésol, la naphtaline, ainsi que leurs mélanges et leurs dérivés ; l'aniline et ses dérivés, la glycérine, l'acétone, l'éther acétique, l'alcool éthylique ; l'alcool méthylique, l'éther ; le soufre ; l'arée ; la cynamide ; le celluloïd.

9. — Le bi-oxyde de manganèse ; l'acide chlorhydrique ; le brome ; le phosphore ; le sulfure de carbone ; l'arsenic et ses composés ; le chlore ; le phosgène (chlorure de carbonyle) ; l'anhydride sulfureux ; le prussiate de soude ; le cyanure de sodium ; l'iode et ses composés.

10. — Le piment et le poivre.

11. — Les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et leurs pièces détachées ; le matériel de campement et ses pièces détachées.

12. — Les fils de fer barbelés et les instruments employés à les fixer ou à les couper.

13. — Les télémètres et leurs pièces détachées.

14. — Les effets d'habillement et d'équipement ayant un caractère militaire.

15. — Les animaux de selle, de trait et de bât, utilisables pour la guerre ou susceptibles de le devenir.

16. — Toutes espèces de harnachements ayant un caractère militaire.

17. — Les peaux de bétail, de buffles et de chevreaux ; les peaux de veaux, de porcs, de moutons, de chèvres et de daims ; ainsi que le cuir, manufacturé ou non, propre à la sellerie, aux harnachements,

chaussures ou effets militaires ; les courroies de cuir, les cuirs imperméables et les cuirs de pompe.

18. — Les matières tannantes de toutes sortes, y compris le bois de quebracho et les extraits servant au tannage.

19. — La laine, brute, peignée ou cardée ; les déchets de laine et résidus de toute nature ; les fils de laine ; les crins et poils d'animaux de toute espèce, ainsi que leurs filés et leurs déchets.

20. — Le coton brut, les linters, les déchets de coton, les filés de coton, les tissus de coton et autres produits tirés du coton susceptibles d'être employés à la fabrication des explosifs.

21. — Le lin, le chanvre, la ramie, le kapok.

22. — Les bâtiments de guerre, y compris les embarcations et les pièces détachées ne pouvant être utilisées que sur un bâtiment de guerre.

23. — Les appareils de signaux phoniques sous-marins.

24. — Les plaques de blindage.

25. — Les appareils aériens de toute espèce, y compris les aéroplanes, les aéronefs, les ballons et aérostats de toute nature, leurs pièces détachées, ainsi que les accessoires, objets et matériaux propres à l'aérostation ou à l'aviation.

26. — Les automobiles de toute nature et leurs pièces détachées.

27. — Les pneumatiques et bandages pour automobiles et bicyclettes, ainsi que les articles ou matériaux propres à être employés pour leur fabrication ou leur réparation.

28. — Les huiles minérales, y compris la benzine et les essences à moteur.

29. — Les produits résineux, le camphre et la térébenthine (huile ou essence) ; les goudrons et l'essence de goudron de bois.

30. — Le caoutchouc (y compris le caoutchouc brut, usagé et récupéré, les solutions et pâtes contenant du caoutchouc et toutes autres préparations contenant du caoutchouc, le balata, la gutta-percha, ainsi que les variétés suivantes de caoutchouc : Bornéo, Guayulé, Jelutong, Talembang, Pontianac, et toutes autres substances contenant du caoutchouc), ainsi que les objets faits, en tout ou en partie, en caoutchouc.

31. — Le rotin.

32. — Les matières lubréfiantes, et notamment l'huile de ricin.

33. — Les métaux suivants : le tungstène, le molybdène, le vanadium, le sodium, le nickel, le sélénium, le cobalt, la fonte hématite, le manganèse, le fer électrolytique et l'acier contenant du tungstène ou du molybdène.

34. — L'amiante.

35. — L'aluminium, l'alumine et les sels d'aluminium.

36. — L'antimoine, ainsi que les sulfures et oxydes d'antimoine.

37. — Le cuivre non travaillé ou mi-ouvré, les fils de cuivre ; les alliages ou composés de cuivre.

38. — Le plomb en lingots, en feuilles ou en tuyaux.

39. — L'étain, le chlorure d'étain et le minerai d'étain.

40. — Les alliages de fer, y compris le ferro-tungstène, le ferro-molybdène, le ferro-manganèse, le ferro-vanadium et le ferro-chrome.

41. — Les minerais suivants : la wolframite, la scheelite, la molybdémite, les minerais de manganèse, de nickel, de chrome, l'hématite, les pyrites de fer, les pyrites de cuivre et autres minerais de cuivre, les minerais de zinc, de plomb, d'arsenic, et la bauxite.

42. — Les cartes et plans de toute partie du territoire des pays belligérants ou de la zone des opérations militaires, à toute échelle plus grande que 1/125.000, ainsi que les reproductions, à toute échelle, de ces cartes ou plans, par la photographie ou tout autre procédé.

II. — CONTREBANDE CONDITIONNELLE

1. — Les vivres.

2. — Les fourrages et matières propres à la nourriture des animaux.

3. — Les graines oléagineuses, noix et cosses.

4. — Les huiles et graisses d'animaux, de poissons ou de végétaux, autres que celles susceptibles d'être employées comme lubréfiants et ne comprenant pas les huiles essentielles.

5. — Les combustibles autres que les huiles minérales.

6. — Les poudres et explosifs non préparés spécialement pour un usage de guerre.

7. — Fers à cheval et matériaux de maréchalerie.

8. — Harnachements et sellerie.

9. — Articles suivants s'ils sont utilisables pour la guerre : les vêtements les articles fabriqués pour le vêtement, les peaux et fourrures, les chaussures et les bottes.

10. — Les véhicules de toutes natures, autres que les automobiles, et pouvant servir à la Guerre, ainsi que leurs pièces détachées.

11. — Le matériel fixe ou roulant des chemins de fer ; le matériel des télégraphes, radiotélégraphes et téléphones.

12. — Les navires, bateaux et embarcations de tous genres, les docks flottants et leurs pièces détachées ; les parties de bassins.

13. — Les jumelles, télescopes, chronomètres.

14. — L'or et l'argent monnayé et en lingots; les papiers représentatifs de la monnaie.

La France et l'Angleterre ne furent pas seules à modifier et étendre ainsi leurs listes.

Le 18 avril 1915, paraissait au *Reichsgesetzblatt*, une Ordonnance impériale, modifiant celle publiée le 3 août 1914, dans ses articles 21-23-27-33-35-40.

Se conformant à la décision tripatite adoptée à la Conférence de Londres, l'Ordonnance nouvelle énumérait, en son article 21, les objets de Contrebande absolue; l'article 23 était consacré aux objets de Contrebande relative, et l'article 27 énumérait les objets constituant la liste « libre » :

ART. 21. — Doivent être déclarés comme Contrebande absolue les articles suivants :

1. — Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse et de sport, ainsi que leurs pièces détachées caractérisées.

2. — Les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature, et leurs pièces détachées caractérisées.

3. — Les poudres et explosifs de toutes sortes.

4. — Les affûts, caissons, avant-trains, voitures de munitions, cuisines de campagne, fours de campagne, voitures de provisions, forges de campagne, projecteurs et leurs pièces détachées caractérisées.

5. — Les télémètres et leurs pièces détachées caractérisées.

6. — Les jumelles, télescopes, chronomètres, et les divers instruments nautiques.

7. — Les effets d'habillement et d'équipement militaires caractérisés de toute nature.

8. — Les animaux de selle, de trait et de bât, utilisables pour la guerre.

9. — Les harnachements militaires de toute nature caractérisés.

10. — Le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées.

11. — Les plaques de blindage.

12. — Le plomb en lingots, en feuilles ou en tuyaux.

13. — Les fils de fer barbelés et les instruments employés à les fixer et à les couper.

14. — Les tôles d'acier.

15. — Les bâtiments de guerre y compris les embarcations et les pièces détachées spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un bâtiment de guerre.

16. — Les appareils de signaux phoniques sous-marins.

17. — Les aéroplanes, les aérostats, ballons et aéronefs de toute nature, leurs pièces détachées ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés, comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation.

18. — Les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication ou la réparation des armes du matériel militaire terrestre ou naval.

19. — Les tours de toute sorte.

20. — Le bois pour les mines.

21. — Les charbons et cokes.

22. — Le lin.

ART. 23. — Comme contrebande relative, il y lieu de considérer les objets suivants, soit qu'ils servent aux usages militaires comme aux usages pacifiques :

1. — Les vivres.

2. — Les fourrages et matières propres à la nourriture des animaux.

3. — Les vêtements, les tissus d'habillement, les chaussures propres à des usages militaires.

4. — La laine brute ou travaillée et les étoffes de laine.

5. — L'or et l'argent monnayés et en lingots, le papier monnaie.

6. — Les véhicules et automobiles nécessaires à la guerre et leurs parties séparées caractérisées.

7. — Les pneumatiques et bandages ainsi que les articles ou matériaux spécialement propres à être employés pour leur fabrication ou leur réparation.

8. — Le caoutchouc et la gutta-percha ainsi que les objets qui en sont composés.

9. — Le matériel fixe ou roulant des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radio-télégraphes et téléphones.

10. — Les combustibles autres que le charbon et le coke, les matières lubréfiantes.

11. — Le soufre, l'acide sulfurique, le salpêtre.

12. — Les fers à cheval et le matériel de maréchalerie.

13. — Les alliages suivants : wolframite et schélite, ferro-molybdenum, ferro-nickel, ferro-chrome, fer hématite, ferro-manganèse, fer et plomb.

Les métaux suivants : la wolframite, la schélite, la molybdénite.

14. — Les métaux suivants : le wolfram, le molybdenum, le vanadium, le nickel, le sélénium, le cobalt, le manganèse, l'aluminium et le cuivre.

15. — L'antimoine ainsi que les sulfites et oxydes d'antimoine.

16. — Les alliages de fer, y compris ceux de wolframite, de molybdenum, de manganèse, de vanadium, le fer chromé.

17. — Les objets de harnachement et de sellerie.

18. — Le cuir manufacturé ou non propre à la confection des selles, des harnachements ou des bottes à usage militaire.

19. — Les matières tannantes, y compris leurs extraits utilisables.

20. — Les bois de toute nature, travaillés ou bruts, façonnés, sciés, rabotés, rainés, excepté le bois pour les mines et le charbon de terre.

21. — Les navires, bateaux et embarcations de tous genres, les docks flottants, parties de bassins, ainsi que les pièces détachées.

ART. 27. — Ne peuvent, en aucun cas, être considérés comme Contrebande :

1. — Le coton, la soie, la jute, le chanvre bruts.

2. — La résine, la laque, le houblon.

3. — Les peaux bruts, l'os, la corne, l'ivoire.

4. — Les engrais naturels et artificiels.

5. — La terre, argile, chaux, craie, pierre, y compris le marbre, la brique, les tuiles et ardoises.

6. — Les porcelaines et verreries.

7. — Le papier et matériaux nécessaires à sa fabrication.

8. — Le savon, les couleurs et matériaux nécessaires à sa fabrication.

9. — Le chlore, le carbonate de soude, la soude caustique, l'ammoniaque, le sulfate de cuivre.

10. — Les machines pour l'agriculture, les mines, les industries textiles et l'imprimerie.

11. — Les pierres précieuses, simili (Halbedelsteine), perles, nacres, coraux.

12. — Les horloges, pendules, montres, sauf les chronomètres.

13. — Les articles de mode et de luxe.
14. — Les plumes de toute espèce, les cheveux, les soies.
15. — Les objets d'ameublement, les meubles du Bureau, etc.

Le Gouvernement allemand ne faisait qu'imiter l'exemple, donné par les Alliés, sans, toutefois, les égaler ; ce qui, en fait, s'explique facilement, l'Allemagne ayant le rôle de Puissance bloquée.

L'article 35, conformément à la solution consacrée à Londres, en 1909, maintenant l'abrogation de la théorie du « Voyage continu » concernant la Contrebande relative.

Exceptions étaient faites :

1° Lorsque l'envoi était à ordre, ou que les papiers du Navire indiquaient une personne ou un destinataire, qui se trouvait en pays ennemi ;

2° Lorsque le Navire était dirigé vers un pays neutre duquel le Gouvernement ennemi recevait les objets en question.

L'article 40 décidait :

« En raison d'un transport de Contrebande précédemment effectué, mais terminé, il ne peut y avoir lieu ni à saisie, ni à confiscation.

Toutefois, si le navire a effectué un transport de Contrebande à l'Ennemi malgré l'indication de ses papiers, il encourt la saisie et la confiscation jusqu'à la fin de la guerre. »

L'Ordonnance allemande ne faisait ainsi que reprendre, en l'aggravant, la solution consacrée par le Décret français du 25 août 1914 [1].

C'est notre avis qu'est licite la confiscation du Navire qui n'a échappé à la saisie que grâce à des papiers faux. Une telle mesure se justifie, d'une part, comme étant la sanction du *délit personnel* commis par le commerçant neutre qui va ravitailler, au moyen de ses vaisseaux, l'un des Belligérants, et, d'autre part, comme étant une légitime mesure de *protection préventive* prise à l'égard de ce Neutre.

1. Voir *supra*, p. 40.

Mais, pour apprécier la validité de la nouvelle mesure allemande, il faut se rappeler qu'elle venait deux mois après le fameux mémorandum sur la guerre sous-marine, ayant substitué « au droit de capture réglementée, la destruction aveugle ».

De sorte que « la saisie et la confiscation » édictées par l'article 40 de cette Ordonnance du 18 avril 1915, comme sanction d'un transport de contrebande à l'aide de faux papiers, se résolvaient, en fait, en une destruction brutale et barbare!

*
* *

Les diverses autres nations belligérantes étendirent considérablement, elles aussi, les listes d'objets qu'elles considéreraient comme objets de Contrebande :

Par un Décret signé à Rome, le 3 juin 1915 [1], le Gouvernement italien reproduisit intégralement les notifications françaises des 2-3 janvier et 12 mars concernant la Contrebande conditionnelle et la Contrebande absolue.

Un nouveau Décret, du 15 juillet, vint ajouter aux listes précédemment publiées, les objets énumérés dans le Décret français du 29 mai [2].

Enfin, par un Décret du 2 septembre [3], furent déclarés objets de Contrebande absolue :

« La charpie et les ballots de coton. »

En outre, et de même que le Gouvernement français l'avait fait par le Décret du 25 août 1914, le Gouvernement italien fit paraître dans un Décret du 15 juin 1915, et dans une Ordonnance portant « Instructions aux Commandants de Navires pour l'exercice du Droits de Prise », ses intentions sur la manière d'appliquer les textes de la Déclaration de Londres [4]. D'après l'article 4 du Décret :

1. *Reccolta officiale italiana*, 15 juin 1915.
2. *Ibid.*, 15 juillet 1915.
3. *Ibid.*, 2 septembre 1915.
4. *Ibid.*, 15 juin 1915.

« Nonobstant les dispositions de l'article 35 de la Déclaration de Londres, la Contrebande conditionnelle sera sujette à capture à bord d'un navire à destination d'un port neutre, si les papiers du bord n'indiquent pas quel est le consignataire de la marchandise, ou bien montrent que le destinataire réside sur un territoire appartenant à l'Ennemi ou bien occupé par lui. »

C'était l'application, à la Contrebande conditionnelle, de la théorie du « Voyage continu ».

Cette mesure fut même augmentée en sévérité par la suite. Dans les « Instructions aux Commandants de navires, pour l'exercice du Droit de Prise », l'article 5-3° déclare : « La Contrebande absolue comme la Contrebande conditionnelle existant à bord d'un navire se dirigeant vers un port neutre est sujette à capture quand, des documents du bord, il ne résulte pas la consignation de la marchandise, ou qu'il résulte que le dernier consignataire réside en territoire appartenant à l'Ennemi ou occupé par lui ; ou quand il résulte que la marchandise est dirigée vers un agent du Gouvernement ennemi partout où il en est établi ou vers des tierces personnes qui recevront la marchandise pour le compte d'un agent de l'Ennemi. » C'est dire qu'il suffira d'un simple soupçon sur l'utilisation que le réceptionnaire voudra faire de la marchandise pour que celle-ci soit saisissable.

De son côté, le Gouvernement russe publiait, le 10 août 1915, une liste d'objets de Contrebande qui était la reproduction exacte des textes français des 2 et 3 janvier 1915, modifiés par les adjonctions successives du 12 mars et du 29 mai de la même année.

Le 9 novembre 1914 avait été signé le « Texte portant adhésion de la Russie à la Convention franco-britannique concernant le Droit de Prise au cours de la présente guerre européenne ».

Ainsi, les Alliés, dans leur politique navale, s'inspiraient des mêmes principes, et adoptaient les mêmes solutions.

Durant l'année 1916, ils apportaient trois modifica-

tions successives à la Législation de la Contrebande de guerre.

Une première notification, parue au *Journal officiel* du 27 janvier 1916, portait addition à la liste de Contrebande absolue. Le chiffre des objets de Contrebande absolue, antérieurement fixé à 42, s'élevait à 50.

Le 13 avril, seconde notification [1].

Etaient ajoutés à la Contrebande absolue :

Les chlorures métalliques, à l'exception du chlorure de sodium, les chlorures métalloïdiques, les composés halogènes du carbone, l'amidon.

Le borax, l'acide borique et les autres composés du bore ; les graines de sabadelles et les préparations qui en dérivent ; l'or, l'argent, le papier-monnaie et tous les instruments de crédits négociables et titres réalisables.

Le *Journal officiel* du 28 juin 1916 contenait une dernière notification [2].

Au paragraphe 25 de la Contrebande absolue était ajoutée « la baudruche. »

Au paragraphe 29, « les bitumes, asphaltes, poix et goudrons de toute nature ».

Au paragraphe 31, « le bambou ».

Au paragraphe 42, « les pellicules sensibles, plaques et papiers photographiques ».

En outre, trois nouveaux paragraphes étaient ajoutés aux listes précédentes :

Paragraphe 51 : « le talc ».

— 52 : « le feldspath ».

— 53 : « les matériels électriques adaptés aux usages de la guerre et pièces détachées ».

1. Sirey, *Législation de guerre*, t. IV, p. 127.
2. *Ibid.*, t. II, p. 269.

*
* *

Telle fut, durant la période envisagée, l'attitude respective des deux groupes de Belligérants :

Le groupe germanique feint d'observer scrupuleusement la Déclaration de Londres. Il en revendique, en effet, les solutions, chaque fois que celles-ci doivent lui conférer un avantage. Et ce n'est qu'en réponse aux mesures prises par les Alliés, qu'il donne à ses listes de Contrebande une extension plus grande que celle prévue et arrêtée à Londres en 1909.

Mais, pensant que l'arme sous-marine se révélerait efficace dans la lutte, il ne craint pas d'en faire l'usage le plus barbare, violant ainsi, non seulement les prescriptions écrites du Droit international, mais, également, les prescriptions d'humanité les plus élémentaires.

Toutefois, ce recours sauvage à la force brutale, il essaie, conformément à l'attitude qu'il adoptera tout au cours de la guerre, de le justifier, de le légitimer, de le présenter aux yeux du monde civilisé comme une mesure de représailles contre ses Ennemis, coupables, selon lui, d'avoir modifié, sur quelques points, les règles écrites de la Déclaration de Londres, coupables, surtout, d'avoir voulu, grâce à leur suprématie navale, empêcher le ravitaillement de l'Allemagne.

Or, le caractère allégué de « mesures de représailles » ne saurait excuser la perpétration d'actes criminels et barbares vis-à-vis des Neutres.

D. — La Jurisprudence des Tribunaux de Prises

Pour avoir un aperçu exact de l'attitude des deux groupes de Belligérants en présence, il ne suffit pas d'étudier les règles théoriques nouvelles édictées successivement par chacun d'eux. Il est, en outre, nécessaire de rechercher de quelle façon ils appliquèrent, pratiquement, ces nouvelles règles juridiques.

A. — *Jurisprudence française.*

Les décisions du Conseil des Prises sont basées sur les régles édictées par les Décrets du 25 août et du 6 novembre 1914, dont nous avons analysé précédemment la teneur.

Nous n'examinerons pas séparément chacun des cas soumis à la Juridiction française des Prises. Nous nous bornerons à indiquer les traits caractéristiques de cette Jurisprudence.

En matière de « Contrebande absolue », le Conseil des Prises fait application de la théorie du « Voyage continu ».

Affaire du *Milano* [1], 3 avril 1915.
Affaire du *Barcelo* [2], 20 juin 1915.

Le Conseil des Prises ne fait, du reste, qu'appliquer la solution consacrée par l'article 30 de la Déclaration de Londres.

La Jurisprudence française des Prises, en matière de « Contrebande relative », peut se résumer dans les quatre propositions suivantes :

a) En principe, c'est à l'Etat capteur qu'il incombe de prouver que la Contrebande conditionnelle saisie était destinée à l'Etat ennemi ou à ses forces armées. Si l'Etat capteur ne rapporte pas cette preuve, la cargaison saisie doit être restituée :

Affaire du *Ogliastra*, 20 mars 1919 [3].
Affaire du *Kambangen*, 4 août 1914 [4].

b) Mais, selon la règle nouvelle, formulée par le Décret du 25 août 1914, et rééditée par le Décret du 6 novembre suivant, l'Etat capteur, ayant à prouver la destination ennemie, loin d'être lié par les preuves résultant des

1. Clunet, p. 1263. *Journal officiel*, 24 mai 1915.
2. *Ibid.*, 1916, p. 1234. *Ibid.*, 22 août 1915.
3. *Jonrnal officiel*, 19 août 1915, Clunet, 1916, p. 945.
4. *Ibid.*, 28 août 1915, Clunet, 1916, p. 1243.

documents et papiers de bord, peut faire cette preuve par toutes les circonstances de la cause.

Ainsi, le Capteur peut démontrer la destination illicite, nonobstant les papiers de bord établissant une destination d'apparence licite :

Affaire du *Foriuna*, 11-12 mai 1915 [1].
Affaire du *Bæræ*, 19 mai 1915 [2].
Affaire de *l'Atlas*, 4-5 mai 1915 [3].

c) Cependant, comme il peut arriver, et comme il arriva fréquemment au cours des hostilités, que des marchandises saisies soient consignées à ordre, ou voyagent sans consignataire, ou soient destinées à un consignataire en pays ennemi, la charge de la preuve, conformément au paragraphe 5 de l'article 1er du Décret du 6 novembre 1914, est renversée : Il incombe, ainsi, au propriétaire de la marchandise de prouver la destination innocente, la destination ennemie étant alors présumée :

Affaire de *l'Insulind*, 18 mars 1915 [4].
Affaire du *Barcelo*, 8 juin 1915 [5].
Affaire du *Gorontalo*, 5 juillet 1915 [6].
Affaire du *Banda*, 27 juillet 1915 [7].

d) Même en cas de relaxe, des dommages-intérêts ne sont point dus, sauf cas exceptionnels, les croiseurs français ne commettant pas de faute en saisissant des cargaisons formées d'objets de Contrebande, de façon à en permettre l'examen :

Affaire de *l'Ogliastra*, 20 juillet 1915 [8].
Affaire du *Jiul*, 18 mars 1915 [9].

1. *Journal officiel*, 14 juin 1915, Clunet, 1916, p. 195.
2. *Ibid.*, 17 juin 1915, Clunet, 1916, p. 200.
3. *Ibid.*, 12 juin 1915, Clunet, 1915, p. 637.
4. *Ibid.*, 4 juin 1915, Clunet, 1915, p. 409.
5. *Ibid.*, 25 juin 1915, Clunet, 1916, p. 585.
6. *Ibid.*, août 1915, Clunet, 1916, p. 591.
7. *Ibid.*, 18 août 1916, Clunet, 1916, p. 946.
8. *Ibid.*, 19 août 1915, Clunet, 1916, p. 945.
9. *Ibid.*, 3 juin 1915, Clunet, 1915, p. 625.

B. — *Jurisprudence anglaise.*

La Cour des Prises anglaises consacra les mêmes règles. Notamment, elle admit la preuve de la destination ennemie par tous les moyens, indépendamment des moyens de bord :

Affaire de *l'Augusta*, 2 mars 1916[1].

Cette jurisprudence en matière de preuves devait susciter les critiques et les protestations du Gouvernement américain. (Note du 5 novembre 1915.)

Toutefois, par une décision du 5 mai 1916 (Affaire de *l'Alvina*, *Times*, 6 mai 1916), la Cour des Prises, conformément à l'article 38 de la Déclaration de Londres, et contrairement à la règle édictée par le Décret français du 25 août 1914, décidait que la capture de la Contrebande et du navire, même en cas de transport avec papiers faux, ne pouvait avoir lieu que *in delicto*.

« Lorsque les marchandises ont été débarquées au port ou au lieu de destination, le Navire et sa cargaison sont, au retour, exempts de toute pénalité. Au début du siècle dernier, certaines exceptions ont été apportées, il est vrai, lorsque le voyage était effectué sous de faux papiers ou avec une fausse destination, ou lorsque des manœuvres tendaient à pratiquer une fraude au détriment d'un Belligérant. Dans ces hypothèses, le Navire et sa cargaison pouvaient être saisis lors du voyage de retour.

Mais, à l'heure actuelle, le Droit des gens, tel qu'il est pratiqué de nos jours, exempte au retour le navire et sa cargaison du risque de capture pour avoir transporté de la Contrebande lors du voyage précédent, encore bien que ce voyage ait été entrepris ou effectué. »

1. *Times*, 3 mars 1915 Clunet, 1917, p. 273.

C. — *Jurisprudence allemande.*

Le *Journal de Droit international privé* de 1916, rapporte quatre décisions, fort intéressantes à connaître prononcées par des Tribunaux de Prises allemandes.

Dans une première affaire (Affaire *Fenix*, 12 décembre 1914)[1], le Tribunal supérieur des Prises de Berlin se déclare respectueux des lois internationales.

Spécialement, les règles dans les Conventions de La Haye ont été ratifiées par l'Empire allemand, quand bien même elles n'auraient pas été expressément réitérées dans le règlement allemand des Prises, ou non ratifiées en certaines clauses, comme la sixième Convention de la seconde Conférence de La Haye, dans le chef de la Serbie et du Monténégro.

Mais, dans une seconde affaire (Affaire *Elida*, 18 mai 1915)[2], le même Tribunal décidait que le Droit international n'est qu'un droit de renvoi, en cas de silence du Droit national des Prises :

« Les règles du Droit international ne peuvent être appliquées que dans le silence du Règlement des Prises, ce silence devait être interprété comme un renvoi au Droit des gens ».

Aussi, peu après, le 1er juin 1915, le Tribunal des Prises de Hambourg, dans l'Affaire du *Batavier* et dans celle du *Laenstroom*[3], niait l'existence du Droit international :

« L'application d'un Droit international n'est pas pratiquement possible, à raison de l'incertitude et de l'imprécision de ce Droit; même dans le cas où une règle internationale est bien établie, elle peut n'être pas applicable, par exemple, quand elle résulte d'une Convention que la partie adverse a violée, ou quand, par l'emploi d'une arme nouvelle, comme les sous-marins, elle devient sans objet. »

1. *Zeitschrift für Volkenecht*, t. IX, p. 103. — *J.D.I. p.*, 1916, p. 624.
2. *Zeitschrift für Volkenecht*, t. IX, p. 109. — *J.D.I. p.*, 1916, p. 626.
3. *J.D.I. p.*, 1916, p. 268.

Or, en même temps qu'il rejetait ainsi tous les principes de Droit international, le Tribunal préconisait l'application du système de la *destination simplement éventuelle* : « Il est exact, disait-il, que ce qui importe, c'est la destination de la marchandise au moment de la capture, et non celle qui pourrait lui être donnée après son arrivée. Cette destination cependant, qu'elle émane du chargeur ou du destinataire, ne doit pas être inconditionnée, mais peut-être aussi simplement éventuelle. »

Enfin, par une décision du 13 août 1915 (Affaire du *Medéa*)[1], le Tribunal des Prises de Hambourg précisait la notion de « destination éventuelle » : « Aussi bien, si l'on rapproche cette décision de celle rendue par le même Tribunal, le 17 avril 1915, on s'aperçoit que, selon le Tribunal, la « destination ennemie » peut naître après l'arrivée et par le fait d'un tiers, c'est-à-dire d'une personne autre que le chargeur ou le destinataire. La marchandise paisible devient saisissable, non pas par un fait de guerre de l'Etat belligérant, comme le serait une Réquisition, non par son acquisition sur le marché par le Gouvernement en concurrence avec des particuliers, mais par l'anticipation de la possibilité de pareilles acquisitions après l'arrivée.

« La confiscation de la marchandise est donc la punition d'un acte d'hostilité commis dans le futur et éventuellement, non seulement sans intention, mais dans l'impossibilité de le connaître, et accompli, non par l'auteur en titre du délit, mais par un tiers qui lui est complètement étranger.

L'idée de la destination « éventuelle » apparaît avec la lumineuse absurdité d'une condition dont la simple éventualité est identique à la réalisation [2]. »

Cette rapide évolution de la Jurisprudence allemande, affirmant tout d'abord son respect du Droit international, pour ne le considérer bientôt que comme un Droit de

1. *J.D.I. p.*, 1916, p. 1006.
2. *J.D.I. p.*, 1916, p. 1010.

complément, et proclamer, peu après, son inexistence, est intéressante à opposer à la Jurisprudence des Tribunaux anglais et français qui ne cessèrent d'appliquer strictement les règles édictées depuis le début des hostilités, inspirées des principes du Droit international d'avant-guerre, en les respectant dans toute la mesure compatible avec les exigences techniques de la lutte nouvelle.

Quant à la jurisprudence de la « destination éventuelle », elle aboutit, juridiquement, à admettre l'arrêt de tout envoi commercial à l'adresse d'un Belligérant, et, pratiquement, à atteindre un résultat identique à celui recherché à l'aide d'un Blocus : le nom seul sera changé.

Il s'ensuit que le Blocus exercé par les Alliés à l'égard des marchandises à destination des Empires centraux, et discuté à raison de sa prétendue non-effectivité, trouverait une justification imprévue dans la théorie imaginée par les Tribunaux de Prises allemands eux-mêmes !

Section II.

LES RAPPORTS DES PUISSANCES BELLIGÉRANTES AVEC LES NEUTRES

A. Les protestations hollandaises contre le Blocus sous-marin.
B. Les tractations anglo-américaines. Le point de vue des États-Unis dans les Notes de M. Lansing et les Messages du Président Wilson.
C. Le système des ententes entre Belligérants et Neutres.
D. Le Blocus pacifique de la Grèce.

Accueillie avec joie en Allemagne, l'annonce du Blocus sous-marin suscitait chez les Neutres de vives protestations.

La Hollande adressait à Berlin une Note par laquelle elle rappelait que le seul droit d'un belligérant était celui de l'arrêt, de la visite, en cas de blocus.

« Le Gouvernement de la Reine fait valoir auprès du Gouvernement britannique ses objections contre l'abus du pavillon néerlandais par des navires marchands. Cette pratique abusive ne diminue pas la responsabilité du Gouvernement impérial, puisque l'examen du navire avant la saisie, la destruction, est un devoir auquel le belligérant ne peut se soustraire. S'il arrivait qu'un Bâtiment néerlandais devînt victime d'une erreur de la part des forces allemandes, la responsabilité en retomberait sur le Gouvernement impérial [1]. »

Mais, un Neutre, entre tous, devait jouer, durant cette période, un rôle prépondérant, annonciateur d'une action ultérieure plus décisive : ce fut la République des États-Unis, représentée par son Président, Woodrov Wilson.

Par une Note du 7 mars, M. Bryan avait demandé aux

1. Note hollandaise : *Journal des Débats*, 21 février 1915.

Puissances alliées quelques précisions concernant les mesures qu'ils se proposaient de prendre en réponse à la guerre sous-marine allemande [1].

Le 15 mars, les Alliés l'assuraient de leur désir absolu de ménager le plus possible les droits des Neutres [2] : aucune atteinte ne serait portée à la propriété privée, puisque même le propriétaire ennemi ne subirait que la suspension de la jouissance de ses droits pendant la durée de la Guerre. Et, pour imposer le moins de troubles possible, le Conseil des Prises, auquel la connaissance des difficultés serait confiée, devrait statuer dans un délai de *huit* jours à partir du moment où il aurait été saisi.

Le Gouvernement américain comprit l'esprit libéral qui nous animait. Il nous sut gré aussi de n'avoir publié le Décret réglementant l'application de ces nouvelles mesures qu'après lui avoir donné les explications qu'il avait sollicitées. (Le Décret, et, en Angleterre, l'Ordre en Conseil, n'ont, en effet, été publiés que le 16 mars.)

Cependant, par la suite, les Etats-Unis continuèrent de protester, près de l'Angleterre, dans une série de Notes, visant le droit des Neutres au Commerce, et la jurisprudence de la Cour anglaise des Prises.

Par une Note du 30 mars, ils s'élevaient contre le Blocus, par l'Angleterre, « des Neutres voisins de l'Allemagne ».

La réponse britannique parvint à Washington le 26 juillet [3] :

« Il est généralement admis que si un pays neutre devient une base d'opérations pour l'un des belligérants, l'autre belligérant a le droit de le bloquer.

L'action des Etats-Unis en bloquant les Iles Bermudes, pendant la guerre civile, est citée comme une justification pour le droit de l'Angleterre d'empêcher les marchandises venant des Etats-Unis de parvenir en Allemagne par l'intermédiaire du Danemark, de la Hollande et de la Suède. »

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1915.
2. *Ibid.*
3. *Times*, 27 juillet 1915.

Le 16 juillet, l'ambassade américaine avait adressé à Sir E. Grey une Note, par laquelle, très catégoriquement, les Etats-Unis indiquaient leur volonté de ne point admettre la manière d'agir anglaise, ni les motifs et les raisons qu'inspiraient la Cour des Prises, la loi interne de la Grande-Bretagne ne pouvant venir modifier les principes internationaux établis, et léser les droits des Américains [1].

« Le Gouvernement des Etats-Unis, en vue des différences qu'il comprend exister entre les deux pays, en ce qui concerne les principes applicables aux cas soumis à la Cour des Prises, désire rendre évident pour le Gouvernement de Sa Majesté que, autant que les intérêts des citoyens américains seront en jeu, le Gouvernement des Etats-Unis se trouve contraint d'insister sur les droits de ces citoyens, d'après les principes établis jusqu'à ce jour, et les règles gouvernant le commerce neutre en temps de guerre, sans modification ni limite d'Ordre en Conseil ou quelque autre législation nationale par le Gouvernement de la Grande-Bretagne. »

A ces réclamations, l'Angleterre répondit le 31 juillet [2], par un long, minutieux et méthodique exposé où Sir E. Grey exprimait tout d'abord son étonnement d'apprendre que « des différences existaient entre les deux pays sur les principes de loi applicables aux cas soumis devant les Cours des Prises », « la Cour anglaise ne faisant que se conformer aux ordres de son Souverain, aux ordres de l'Amirauté, aux lois des Nations et aux Statuts, règles et règlements », de même que la Cour américaine (affaire de *l'ami Warwick* et du *Fox*). Il opposait, ensuite, les mesures prises par l'Angleterre à celles prises par les Allemands, et rappelait, en tout cas, la faculté d'un citoyen américain de se pourvoir devant un Tribunal international selon le principe admis par traité (Traité Jay, de 1793 ; Traité de Washington, de 1871).

La réponse était habile !

1. *Times*, 4 août 1915.
2. *Ibid.*

Les États-Unis se plaignaient de ce que la Cour des Prises condamnait les navires et les cargaisons au détriment des intérêts américains; l'Angleterre laissait cette question dans l'ombre et déclarait que les citoyens des États-Unis pouvaient se pourvoir jusque devant un Tribunal international.

La discussion n'était pas close.

Par une Note du 5 Novembre 1915[1], l'Amérique protestait à nouveau :

1° Le fait, par l'Angleterre, de conduire les vaisseaux neutres dans les ports pour en effectuer la visite, y était discuté sous prétexte d'obligation que cette visite fût effectuée en pleine mer. Elle déclarait non nécessaire le déplacement de chaque ballot de la cargaison d'un navire pour établir le caractère ou la nature du commerce de ce navire : « Les facilités actuelles pour aborder et inspecter un bâtiment moderne sont plus grandes qu'autrefois, ajoutait-elle ; et on ne peut trouver, à ce point de vue tout au moins, aucune différence entre des recherches effectuées sur un bâtiment de 1.000 tonnes et celles effectuées sur un Bâtiment de 20.000 tonnes, si ce n'est une différence de temps, en vue de déterminer clairement la nature de la cargaison du bâtiment, celle du service auquel il ést employé, et sa destination. »

2° La question « des preuves tendant à établir le caractère de Contrebande de la Cargaison et la force convaincante de ces preuves suffisante pour justifier la détention d'un bâtiment suspect ou d'une cargaison en vue de l'introduction d'une procédure devant le Tribunal des Prises, était contredite, par rappel de la Jurisprudence américaine et de la Jurisprudence anglaise antérieure à la guerre, selon lesquelles un Tribunal des Prises ne devait examiner, lors de la première audience, que les papiers et documents du bord, les marchandises trouvées à bord, ainsi que les réponses écrites des officiers et marins aux interrogatoires habituels, et ne devait admettre des « preuves addition-

1. *J. D. I.*, 1916, p. 343 et s., 687 et s.

nelles » que dans le cas d'exécution d'un jugement du Tribunal ordonnant un complément d'enquête, jugement basé sur les faits déjà établis. Elle faisait grief à la Procédure édictée par « l'Ordre en Conseil » du 5 août 1914 d'avoir supprimé les « premiers débats » au cours desquels le Tribunal se bornait à examiner les preuves établies sur le navire lui-même, et avait donné pouvoir au Tribunal d'admettre et de recevoir toutes preuves venant de l'extérieur, alors même qu'aucune présomption n'existerait au sujet de ces preuves dans l'Enquête préparatoire, d'où ce dire qu'une telle façon d'agir entraînait, sur le moindre soupçon, la saisie et la détention de navires ou de cargaison parfaitement en règle. « Le résultat de cette nouvelle manière d'agir est d'exposer les commerçants à des risques de pertes, des retards et des frais si considérables et onéreux, que le commerce d'exportation des États-Unis avec les pays neutres d'Europe en est pratiquement arrêté en grande partie. »

3° Contre la présomption de ravitaillement des Empires centraux, tirée de l'accroissement des importations américaines en pays neutres, elle faisait des réserves :

« Une telle présomption s'écarte trop des faits et offre aux nations belligérantes de trop grandes occasions d'abus. Ces nations pourraient, si cette règle était adoptée, ignorer les droits des Neutres en haute mer, et spolier ainsi avec impunité les commerçants neutres. » Sur quoi le Gouvernement américain rappelait au Gouvernement britannique que les exportations anglaises en ces mêmes pays neutres s'étaient également accrues depuis le début des hostilités, et il en concluait à l'injustice d'admettre que cette augmentation des importations constituât une présomption de ravitaillement de destination ennemie ? « Si le chiffre des exportations anglaises dans ces ports neutres devait encore être augmenté, il est évident que, d'après la règle de procédure soutenue par le Gouvernement anglais, la présomption de destination ennemie pourrait être appliquée à un grand nombre de cargaisons américaines et le commerce américain souffrirait de cette

augmentation dans la même proportion que le commerce anglais en bénéficierait. »

4° Du « soi-disant « Blocus » imposé par l'Ordonnance en Conseil du 11 mars 1915 », la validité était contestée aussi, motif pris de la Déclaration de Paris de 1856, concernant l'effectivité du Blocus : Les navires allemands sont toujours maîtres de communiquer avec les ports suédois par la Mer du Nord et la Baltique ; par quoi apparaît que le Blocus anglais n'isole donc pas toutes les côtes allemandes.

D'autre part, c'est un principe universellement admis, et consacré par la Déclaration de Londres, qu'un Blocus doit s'appliquer impartialement aux Navires de toutes les Nations.

« Or, ce principe n'est pas appliqué dans le Blocus anglais actuel, car les ports allemands sont notoirement ouverts au trafic avec les ports de Danemark, de Suède et de Norvège. »

Bien plus, l'Angleterre elle-même continuait d'exporter en Hollande, en Suède, en Norvège, au Danemark ; le trafic avec les ports de ces pays devait donc rester libre. En cet état des choses, la Note américaine reprochait au Gouvernement anglais d'établir un véritable blocus de neutres, et de violer ainsi l'un des principes les plus incontestés du Droit international.

5° Touchant la question de la réparation des dommages causés aux commerçants américains, la prétention avait été par l'Angleterre de n'admettre les réclamations par voie diplomatique qu'après qu'auraient été épuisés les recours devant les Tribunaux de prises anglais ; or, le recours devant les Tribunaux de prises anglais ne constituait aux yeux de l'Amérique qu'une garantie insuffisante puisque ces Tribunaux étaient liés par les « Ordres en Conseil » dont le Gouvernement de Washington contestait précisément les prescriptions.

D'autre part, ajoutait la Note, « il y a un préjudice réel et d'une grande portée, pour lequel le Tribunal des Prises ne peut accorder réparation.....

...La menace de l'ingérence dans le Commerce régulier oblige les navires à s'écarter de leur route commerciale habituelle ; les assurances sur lesdits navires ou leurs cargaisons sont rendues impossibles ; les exportateurs, pour les mêmes raisons, se refusent à envoyer leurs marchandises sur des marchés étrangers ; les importateurs, de leur côté, n'osent acheter des marchandises à l'étranger par crainte de les voir saisies illégalement, ou parce qu'ils ne peuvent trouver de facilités de transport. Les Tribunaux ne peuvent accorder aucune compensation pour de tels préjudices. »

La Note se terminait par cette déclaration catégorique :

« J'estime qu'il a été péremptoirement démontré que les méthodes que le Gouvernement britannique a tenté d'employer pour obtenir et se servir des moyens de preuves tendant à établir la destination ennemie de cargaisons destinées à des ports neutres et le caractère de contrebande de ces cargaisons sont injustifiables ; que le blocus sur lequel ces méthodes sont fondées est inefficace, illégal et injustifiable ; que la procédure judiciaire offerte comme moyen de réparation pour le préjudice causé au commerce international est absolument insuffisante à remplir ce but et que dans bien des cas les tribunaux ont assumé une compétence en violation des principes du Droit international. »

L'Angleterre répondit à cette longue Note par un Mémorandum du 24 avril 1916 [1].

Au sujet de la question du Droit de visite en mer, elle rappelait la note de Sir E. Grey du 7 janvier 1915. En raison des ruses innombrables employées, et de la multiplicité des chargements il était réellement impossible de procéder à des vérifications sérieuses ailleurs que dans un port. La note anglaise invoquait sur ce point un rapport de l'Amiral Jelicoe, lequel faisait valoir les trois arguments suivants :

1. *J. D. I.* de 1916, p. 1662 et s. ; 1917, p. 331 et s., p. 763 et s.

1° Les grands navires rendent les perquisitions difficiles, car il faut ouvrir chaque colis.

« Je repousse absolument, disait l'Amiral Jelicoe, l'argument avancé par la Note américaine, à savoir qu'il n'y a aucune différence entre la perquisition d'un navire de 1.000 tonnes et celle d'un navire de 20.000 tonnes. Je suis sûr que la fausseté de cette affirmation apparaîtra à tous ceux qui ont eu à accomplir pareille perquisition en mer. »

2° Il est dangereux pour les navires neutres d'être immobilisés en haute mer, étant alors exposés aux attaques des sous-marins allemands.

3° Il est nécessaire de conduire les navires dans un port, afin de se livrer à un examen attentif des personnes suspectes, examen rendu nécessaire par suite de la pratique allemande consistant à abuser des passeports américains.

La Note anglaise ajoutait que le Ministre français de la marine partageait les vues exprimées par l'Amiral Jelicoe, sur la question de la visite en mer.

Examinant ensuite la question de la procédure devant les Tribunaux de prises, cette Note rappelait « que la pratique et la procédure adoptées dans les Tribunaux de Prises ne sont pas établies ou réglées par le Droit international, mais qu'elles sont fixées par chaque nation pour elle-même... La division des poursuites devant le Tribunal des Prises en deux phases, la première audience et l'audience sur preuve nouvelle, suivant la pratique anglaise ancienne et la pratique américaine, était simplement une règle de procédure. De même l'exclusion de tout témoignage étranger jusqu'à l'ordonnance de preuve nouvelle n'est qu'une règle de procédure. Le gouvernement de Sa Majesté n'avait pas seulement la liberté mais l'obligation de modifier ces règles dès qu'il comprenait que ces règlements étaient surannés et pouvaient causer des injustices. »

Or, les conditions de transport par mer des marchandises d'un pays à un autre sont complètement modifiées.

Autrefois, les papiers de bord étaient un guide sûr et satisfaisant. Mais, de nos jours, les conditions ont changé : les papiers de bord peuvent en apparence être parfaitement sincères et complets ; ils peuvent aussi avoir été préparés dans le but exprès de cacher la nature réelle de la transaction. En conséquence, la procédure antérieure n'est plus praticable.

Au surplus, le Gouvernement des Etats-Unis était vraiment peu fondé à alléguer que la procédure nouvelle, en exposant les commerçants américains aux risques de pertes, de retards, etc. . ., équivalait à la destruction d'une grande partie du commerce d'exportation. Et la note anglaise de rappeler à ce sujet l'accroissement considérable du chiffre des exportations américaines, chez les Neutres, voisins de l'Allemagne, Hollande et Etats scandinaves :

1913.....	Dollars	97.480.000
1914.....	—	88.132.000
1915.....	—	234.960.000

D'où cette conclusion : « En présence de pareils chiffres, il semble impossible d'admettre l'objection que la nouvelle procédure des Tribunaux de prises en Grande-Bretagne a détruit en fait le commerce d'exportation des Etats-Unis avec les pays neutres de l'Europe, et on est amené à en conclure que si des plaintes ont été adressées à l'administration de Washington par des personnes désireuses d'exporter, elles émanaient, non pas de gens soucieux de faire véritablement le commerce avec les pays neutres, mais de gens voulant expédier des marchandises à l'ennemi sous le couvert d'une destination neutre et trouvant plus difficile de dissimuler les faits réels aux Tribunaux de Prises sous la nouvelle procédure. »

Au demeurant, la Note anglaise prenait acte des explications verbales données par l'Ambassadeur, Mr. Page, au moment où il présentait la Note des Etats-Unis, explications confirmées par un communiqué à la Presse de Washington et selon lesquelles les Etats-Unis n'avaient pas entendu déclarer que la Grande-Bretagne tout en

s'immisçant dans le Commerce étranger aurait augmenté le sien avec les pays contigus à l'Allemagne.

Une réponse sur ce point devenait donc surperflue.

Le Mémorandum anglais examinait alors la question des marchandises destinées à être incorporées dans le « fonds commun » du pays neutre acheteur.

Les Etats-Unis s'étaient élevés avec force contre la preuve d'un ravitaillement clandestin des Empires centraux, déduite de l'examen de statistiques qui décelaient l'énorme accroissement des exportations américaines chez ces Neutres suspects.

A ces réclamations, l'Angleterre ripostait :

« C'est un fait connu de tous que de grandes quantités d'approvisionnements ont depuis le début de la guerre, passé chez nos ennemis par les Etats neutres. La Note de Sir E. Grey, du 17 juillet 1915, a montré que ce serait une simple affectation de considérer quelques-uns de ces ports comme n'offrant que des facilités au commerce du pays neutre où ils sont situés. Ils ont été, en fait, les avenues principales par lesquelles des approvisionnements sont parvenus à l'Ennemi de toutes les parties du monde. Dans le cas de marchandises consignées à ces ports, les papiers de bord ne donnent aucune indication quant à la destination définitive, et toutes les ruses que l'habileté peut inspirer ou que des agents sans scrupules peuvent inventer sont employées dans le but de donner, à des accords soigneusement organisés pour approvisionner l'Ennemi, l'apparence de transactions sincères avec un pays neutre. Le Gouvernement de Sa Majesté ne peut croire que le désir du Gouvernement des Etats-Unis soit qu'un trafic de ce genre puisse être fait sans obstacle. »

Et, à l'appui de cette argumentation, la Note citait la découverte récente d'un contrat passé avec une Maison de commerce allemande pour la vente de plus de 50.000 balles de charpie de coton à un prix presque double de celui auquel ce même coton était livré dans tout autre pays que l'Allemagne. La quantité tout entière devait être expédiée dans les ports neutres.

Toutes les expéditions, faites en exécution de ce contrat, le furent avec des papiers et dans des conditions qui dissimulaient absolument la destination ennemie.

De même, dans les pays scandinaves, on avait vu surgir, depuis les hostilités, quantité d'importateurs de produits alimentaires, importateurs qui, de toute évidence, n'étaient que des agents de l'Ennemi.

« Des consignations de produits alimentaires étaient faites à des gabariers ou à des débardeurs. On a trouvé plusieurs milliers de tonnes de ces marchandises avec documents pour un port neutre adressés à des Maisons de commerce qui n'y avaient jamais existé. De grandes consignations de ces marchandises avaient été adressées à un boulanger, au gardien d'un petit hôtel privé, ou à un fabricant d'instruments de musique. Pourra-t-on soutenir que de pareilles importations doivent être considérées comme des expéditions *bona fide*, destinées à faire partie du fonds commun du pays? » La conclusion était d'évidence.

« En présence de tels faits, dit la Note, le Gouvernement des Etats-Unis admettra, croit-on, avec le Gouvernement de Sa Majesté, qu'aucun belligérant ne peut, dans les temps modernes, consentir à être lié par cette règle : qu'aucune marchandise ne peut être saisie, si elle n'est accompagnée de papiers indiquant sa destination pour un pays ennemi, et que toute détention de navires ou de marchandises doit uniformément être basée sur des preuves obtenues au moment de la saisie. Avancer pareille théorie équivaut à demander que tout commerce entre ports neutres soit libre à rendre inefficace l'exercice du pouvoir maritime et à détruire la pression que la maîtrise de la mer permet aux Alliés d'exercer sur leurs ennemis. »

Enfin, répondant au reproche formulé par l'Amérique d'avoir établi un véritable blocus des Neutres, l'Angleterre exposait qu'en présence des fraudes incessantes commises par ces Neutres, elle n'avait fait qu'appliquer à la matière du Blocus la théorie du « Voyage continu », rappelant que,

lors de la guerre de Sécession, cette théorie avait été proclamée et appliquée par les Etats du Nord, et que l'Angleterre aussi bien que la France s'étaient alors inclinées devant cette proclamation « du parti de la Liberté contre le parti de l'esclavage », quelque grand que fût leur intérêt commercial à agir différemment. Mais, ajoutait la Note, « le Gouvernement de Sa Majesté désire assurer le Gouvernement des Etats-Unis qu'il est fait tous les efforts possibles pour distinguer entre le Commerce neutre *bona fide*, et celui qui, en réalité, est destiné à l'ennemi. »

Afin d'opérer cette discrémination, et d'atténuer la gêne causée aux commerçants neutres, l'Angleterre se déclarait décidée, d'ailleurs, à appliquer aux Neutres, voisins de l'Allemagne, la théorie du « Contingentement ».

Par suite de difficultés diplomatiques, la mise en application de cette théorie du « Contingentement » fut différée jusqu'en juillet 1916.

Ce Mémorandum anglais, longuement et solidement motivé, autant que modéré et conciliant en la forme, ne pouvait qu'amener une amélioration des rapports existant entre la Maison Blanche et les Alliés.

Avec l'Allemagne, au contraire, les difficultés allaient grandir et se multiplier.

L'annonce du Blocus sous-marin avait provoqué dans toute la Presse d'outre-Océan la plus vive indignation. Cette indignation devait s'accroître rapidement, dès que les Allemands, passant des paroles aux actes, multiplièrent les torpillages et les attentats contre les non-combattants.

Déjà, en février, la destruction du *William-Frye*, le torpillage du *Falaba* et du *Gulflight* avaient provoqué dans la Presse américaine les commentaires les plus sévères. L'odieux attentat du *Lusitania*, le 7 mai 1915, mit le comble à l'exaspération :

« La destruction du grand transatlantique n'est pas un acte de guerre, mais un acte d'assassinat. Toute discussion des lois internationales de la guerre disparaît en face de la catastrophe si énorme qui comprend la violation des lois

les plus élevées de l'humanité », écrivait le *New-York american.*

Le *New-York Times* adjurait le Président d'intervenir : « Il faut adresser à Berlin une Note pour exiger que les Allemands ne fassent plus la guerre comme des sauvages ivres de sang..... la communication que nous adresserons à l'Allemagne doit être plus qu'une protestation. Mr. Wilson connaît l'esprit du peuple qui l'a placé à sa tête : il prendra la décision ferme et sage exigée par le Droit, l'honneur et la justice. »

Le Président des Etats-Unis ne devait pas rester sourd à cet appel.

On se souvient que, par une Note du 12 février, il s'était élevé énergiquement contre le Mémorandum allemand, annonciateur de la nouvelle guerre sous-marine.

Le 15 février, le Comte Bernstorff, Ambassadeur d'Allemagne, faisait savoir à M. Bryan que l'Allemagne était disposée à annuler sa proclamation sur la zone de guerre si les Etats-Unis réussissaient à décider la Grande-Bretagne à lever l'embargo sur les vivres à destination de l'Allemagne, inaugurant ainsi une tactique à laquelle il devait souvent recourir par la suite. Puis, le 18 février, le Gouvernement impérial répondait à la Note américaine du 12 février : « Le Gouvernement allemand est prêt à délibérer avec le Gouvernement américain..... Mais deux circonstances rendent cela assez difficile :

1° L'abus que font les navires marchands anglais de drapeaux neutres ;

2° La Contrebande, et surtout la contrebande des armes qui se fait sur les navires neutres.

Quant à ce second point, le Gouvernement allemand espère que le Gouvernement américain en viendra à une conclusion conforme à l'esprit de la véritable neutralité. Quant à l'action des sous-marins allemands, le Gouvernement allemandre commande, pour éviter les conséquences d'une confusion, — et naturellement cela ne s'applique pas aux mines — que les navires portant une cargaison paisible voyagent en convois, afin qu'ils puissent être distingués. Le Gouver-

nement allemand se croit justifié à espérer que, seuls, les Navires portant ces cargaisons voyageront en convois. »

Dans le même ordre d'idées, *le 10 avril*, l'Allemagne envoyait aux États-Unis une Note, d'une sécheresse de ton inaccoutumée, reprochant au Gouvernement de ne pas respecter la Neutralité en fournissant des Munitions de guerre aux Alliés.

M. Bryan faisait à cette Note la seule réponse qui convenait : refus catégorique d'accepter la proposition de la Wilhelmstrasse.

« Rien ne sera modifié dans l'état de choses existant, car des changements affecteraient de façon inégale les relations des Etats-Unis avec les Nations en guerre, et constitueraient une transgression injustifiable du principe de la stricte Neutralité. »

Sur ces entrefaites, survenait, le 7 mai, le torpillage du *Lusitania*, au large des côtes d'Islande.

Le 10 mai, l'Allemagne osait présenter des condoléances au Gouvernement américain.

Le Président Wilson déclarait hautement « qu'il faut que les Américains sachent qu'ils sont partout coudes à coudes et de cœur avec les Nations luttant pour l'humanité. »

En conséquence, le 13 mai, le Gouvernement de Washington. dans une Note rédigée, paraît-il, en entier par M. Wilson, réclamait la punition du Commandant du sous-marin, une indemnité pour les Américains victimes de la catastrophe, et l'assurance qu'un pareil forfait ne se renouvellerait plus [1].

Berlin fournissait, le 31 mai, une réponse évasive. Le 8 juin, M. Bryan, Ministre des Affaires étrangères, donnait sa démission. Elle était le résultat de divergences d'opinion avec le Président Wilson sur la Note à envoyer à l'Allemagne. M. Lansing lui succédait et envoyait, le 11 juin, à l'Allemagne, le document qui proclamait la primauté des droits imprescriptibles de l'humanité sur

1. *Revue des Deux-Mondes*, 18 juillet 1915 (Chronique politique).

toute autre considération, refusait d'admettre une zone de guerre, et exigeait le respect des Neutres et des non-combattants, s'élevant ainsi du point de vue strictement national au point de vue du Droit établi pour tous. Elle demandait au Gouvernement impérial de désavouer le Commandant du sous-marin, et elle réclamait des garanties pour l'avenir.

Un mois plus tard, le 8 juillet, l'Allemagne faisait une première concession [1]. Elle proposait, tout en affirmant qu'elle continuerait de plus en plus la guerre sous-marine, d'accorder aux navires américains dont on lui aurait annoncé la traversée, des laissez-passer spéciaux.

Ainsi, la navigation pour les Neutres en haute mer n'eût plus été un droit, mais eût dégénéré en une simple faveur qu'il était loisible à l'Allemagne d'accorder ou de refuser selon les circonstances. L'Amérique refusa de s'engager dans cette voie, « délibérément inamicale [2] ».

Au surplus, les commentaires dont la Presse officielle et officieuse allemande acompagnèrent le torpillage du *Lusitania* étaient bien faits pour provoquer une indignation croissante dans la République américaine :

« La Presse allemande plaide l'innocence, écrivait M. René Labruyère [3]; elle invoque le « Notrecht », elle déclare que l'Allemagne travaille pour le Bien de l'humanité, que son idéal tend à assurer à tous, grands et petits, la liberté des mers enchaînée par l'omnipotente Angleterre. Si l'Allemagne agit avec sévérité, elle le fait seulement par nécessité; elle défend la vie de ses femmes et de ses enfants. Par contre, par un superbe illogisme, elle interdit cependant qu'on la plaigne. Tous les bruits que répand la Presse alliée sur sa gêne extrême sont faux et tendancieux. L'Allemagne ne souffre pas trop du Blocus anglais. De sorte que le droit qu'elle invoque se fonde sur un fait qui, selon son propre dire, est à peu près inexistant. Les représailles auxquelles elle se livre se justifient

1. *Revue des Deux Mondes*, 1er août 1915.
2. *Ibid.*
3. *Deux années de guerre navale*, p. 112.

moins par des actes jugés inopérants que par l'intention que ses ennemis manifestent de l'accabler et de l'affamer. A ceux-ci elle applique une manière de châtiment préventif; elle en arrive à répondre à des atrocités possibles par des atrocités réelles. Toute sa thèse, toute sa Doctrine de guerre se résument en deux formules : l'une est celle que proclama, dès le début des hostilités, le Chancelier de l'Empire : « Not Kennt Kein Gebot », la paternité de l'autre revient à Hindenburg : « plus la guerre sera menée avec cruauté, moins elle durera! la plus inhumaine des guerres est, en même temps, la plus humaine. »

Le cas du *Lusitania* n'était pas réglé, quand surgit l'affaire de *l'Arabic*. Le 21 avril 1915, M. Gérard, ambassadeur à Berlin, était chargé de demander des explications au Chancelier, plusieurs Américains ayant péri dans ce naufrage.

Par représailles, l'Angleterre déclarait, le *13 août*, le coton et ses déchets Contrebande de guerre absolue.

Les Allemands, se rendant compte qu'ils étaient allés trop loin, usèrent d'une ruse grossière pour arriver à leur but, tout en essayant de satisfaire en apparence les Etats-Unis. Le 1er septembre, en effet, le Comte Bernstorff informait M. Lansing que les paquebots ne seraient plus torpillés par les sous-marins allemands sans avertissements et sans assurer la sécurité des non-combattants, pourvu que les paquebots ne cherchent pas à s'échapper ou n'opposent pas de résistance.

« Ainsi donc, écrivait M. René Labruyère [1], le Kaiser propose de renoncer à des habitudes qui le couvrent d'opprobre et menacent de n'avoir plus de rendement; mais, en revanche, il veut essayer de détourner la colère de l'Amérique sur les Alliés à propos de leur décision de classer le coton parmi les articles de Contrebande absolue. »

Les Américains ne se laissèrent pas tromper par la manœuvre allemande : « La coïncidence de la mise du coton au rang des articles de Contrebande, dit l'*Evening*

1. *Deux années de guerre navale*, p. 158.

Post, avec la promesse allemande de renoncer à la guerre sous-marine est très significative. » Et le *Globe* déclarait : « Il ne faut pas qu'on essaie d'établir une confusion entre les réclamations des Etats-Unis et le fait de savoir si l'Angleterre a des torts envers l'Allemagne. »

« Au surplus, écrivait M. Ernest Lémonon [1], l'inscription annoncée par l'Angleterre et la France, du Coton sur la liste des marchandises considérées comme Contrebande de guerre, n'a pas, jusqu'ici, contrairement à ce qu'on redoutait, ému les Américains. Ils ont compris, en effet, que nous ne pouvions laisser indéfiniment nos ennemis s'approvisionner de ce produit chez les Neutres qui l'achetaient à leur intention. La Presse a fort bien montré, après la Presse anglaise qui s'était beaucoup occupée de la question, l'augmentation considérable qu'accusaient sur les chiffres de l'année précédente les importations cotonnades chez les non-belligérants, de juillet 1914 à juillet 1915. Le *Brooklyn Daily Eagle*, entre autres, a consacré dans son numéro du 1er août une fort longue étude à ce sujet.

Les prétentions des Alliés ont, d'autre part, soulevé d'autant moins d'inquiétude que, durant la guerre de Sécession, l'Amérique avait elle-même déclaré le Coton Contrebande de guerre : comment protester contre la répétition par autrui d'une mesure qu'on a prise autrefois soi-même ?

Les Alliés, au surplus, ont toujours déclaré qu'ils s'efforceraient de gêner le moins possible le commerce américain, et qu'ils indemniseraient tout dommage dûment constaté. Ils ont expliqué notamment que les cargaisons de coton aux Neutres ne seraient pas confisquées si elles restaient dans les limites de la consommation normale, et donné l'assurance que la confiscation ne se ferait qu'autant qu'il serait prouvé qu'elles seraient destinées à l'Ennemi. »

A nouveau, le torpillage de *l'Ancona*, survenu peu après, suscitait un échange de notes entre Washington et Vienne.

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1916.

Le 4 octobre 1915, l'Ambassadeur d'Allemagne désavouait le torpillage de *l'Arabic*, et consentait quelques indemnités pour les vies américaines.

Au mois de décembre, l'Allemagne annonçait quelques concessions : avertissement du sous-marin à sa victime ; répit à l'équipage et aux passagers pour se sauver.

En janvier 1916, M. de Bethmann-Holweg se déclarait prêt à verser une indemnité concernant le *Lusitania*. Par contre, il refusait catégoriquement de désavouer le Commandant du sous-marin, qui n'avait fait, disait-il, qu'accomplir son devoir.

Peu après, le Gouvernement impérial adressait aux Etats-Unis un mémorandum dans lequel il déclarait qu'à partir du 2 mars 1915 les bateaux marchands armés seraient considérés comme des croiseurs ordinaires et coulés sans avertissement par les sous-marins. L'attention des Puissances neutres devait ainsi être attirée sur l'intérêt qu'il y a de leurs ressortissants à ne pas voyager après les délais indiqués sur les bâtiments armés de l'Ennemi.

Somme toute, comme l'a écrit M. René Moulin [1], c'était poser la légitimité de la guerre sous-marine sans merci.

C'est pourquoi, disjoignant l'affaire encore pendante du *Lusitania*, le Président Wilson, malgré la campagne menée par la presse germanophile et les discours d'un sénateur, Mr. Stone, précisait une fois de plus le droit des Américains dans une note, courtoise mais vigoureuse, adressée à Berlin en février 1916: « L'Union n'entend pas qu'on assimile des bâtiments de commerce, armés défensivement, à des croiseurs auxiliaires. Elle ne voit pas les raisons pour lesquelles elles défendrait aux citoyens américains de prendre place sur ces Bâtiments. Enfin, au cas où des Américains seraient lésés dans leurs personnes ou dans leurs Biens par suite de l'attaque d'un sous-marin allemand, les États-Unis tiendront l'acte de l'Allemagne pour contraire au droit des gens. »

1. *La Guerre et les Neutres*, t. II, p. 386.

Cependant l'Allemagne met ses menaces à exécution, et, au cours du mois de mars, la France perd successivement la *Louisiane*, le *Nominoe*, le *Bougainville*, le *Ville-du-Havre*, le *Portugal*.

Le 24 mars, c'est le torpillage du *Sussex*, courrier d'Angleterre, entraînant la mort d'un grand nombre de passagers, femmes, enfants ou citoyens neutres, parmi lesquels des Américains.

Le 18 avril, M. Lansing adresse une Note au Gouvernement de Berlin, le reproche formel de manquer à la parole signée, et menace de rupture au cas où il ne renoncerait pas à ses méthodes de destruction : « Le Gouvernement américain a considéré naturellement comme étant absolument sincères les déclarations et promesses successives du gouvernement impérial. Il a fait toutes les concessions devant une situation sans précédent. Il se rend compte avec douleur que le point de vue admis au début par lui est rigoureusement juste, c'est-à-dire que l'emploi des sous-marins pour la destruction du commerce ennemi, précisément en raison du caractère de ces navires et des méthodes d'attaque, est inconciliable avec les principes d'humanité, les droits incontestables des Neutres, et les privilèges sacrés des non-combattants. Si le Gouvernement impérial a l'intention de poursuivre la guerre sous-marine impitoyablement et sans distinction contre les navires de commerce, sans égard pour ce que le Gouvernement des États-Unis considère comme des dispositions sacrées et inattaquables en droit international, et comme des principes d'humanité unanimement reconnus, le Gouvernement des États-Unis devra finalement en tirer la conclusion qu'il ne lui reste qu'une voie à suivre, « la rupture des relations diplomatiques ».

Deux jours plus tard, 29 avril 1916, M. Wilson donne lecture de cette Note au Congrès. Il associait ainsi le Parlement à ses actes. « De la sorte, le terrain du débat s'est bien déplacé », écrit M. Paul-Louis dans la *Revue bleue* du 3 mai 1912. « L'Amérique ne proteste plus contre le préjudice causé à ses nationaux, mais contre la violation

d'engagements pris vis-à-vis d'elle, en consécration du Droit communément admis. »

La réponse de l'Allemagne à la Maison Blanche fut remise le 4 mai. D'une reculade indéniable, voici la conclusion: « Conformément aux principes généraux de la visite, de la perquisition et de la destruction des navires marchands, tels qu'ils sont reconnus par le Droit international, lesdits navires, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région déclarée « zone de guerre ouverte », *ne devront pas être coulés sans avertissement et sans que les vies humaines soient sauvées*, à moins que ces navires ne tentent de s'échapper, ou n'opposent de la résistance. »

L'Allemagne se réservait cependant, pour l'avenir, la possibilité d'un revirement dans l'hypothèse où l'Union n'obtiendrait pas de l'Angleterre une modification des règles du Blocus.

Le 10 mai, M. Lansing, répondant brièvement, prenait acte des dernières promesses de Berlin, sans s'arrêter aux suggestions concernant la politique navale britannique:

« *La responsabilité, dit la Note américaine, est personnelle et non commune, absolue et non relative.* »

La tactique allemande avait consisté à se retrancher sans cesse derrière la politique navale anglaise ; elle se trouvait à nouveau déjouée. Pour autant, était par avance rendue vaine l'argumentation du Chancelier de Bethmann-Holweg devant le Reichstag, le 22 février 1917, aux fins de justifier, au regard de l'opinion universelle, le manquement à la parole donnée que constituait le Blocus sous-marin « renforcé », inauguré par l'Allemagne, le 1er février 1917.

*
* *

L'attitude des autres Neutres fut variable, selon leurs prédilections pour l'un ou l'autre groupe de Belligérants.

Personne n'ignore que, tandis que la Norvège se montrait favorable à la cause de l'Entente, la Suède, sous l'impulsion des « activistes », de l'explorateur Sven Hedin,

et des Amis de la Reine, s'efforçait de susciter maintes difficultés aux Alliés.

La surveillance par l'Angleterre des importations de marchandises américaines fut le premier prétexte. La Suède protesta véhémentement contre « la tyrannie maritime de l'Angleterre ». Menaçant de supprimer tout transit pour la Russie, elle obtint de l'Angleterre l'abandon de ce contrôle sur des marchandises qui, de toute évidence, étaient destinées aux Empires centraux. Son premier Ministre, M. Hammarskjöld, prononçait, le 24 janvier 1916, un discours où, sans être nommée, l'Angleterre était fort malmenée.

Cependant, le Gouvernement suédois parut avoir compris l'utilité d'une entente amiable, puisqu'il toléra, dans le cours de l'hiver 1915-1916, la constitution et le fonctionnement de la Société *Transito*, pour vérifier le passage à travers la Suède des marchandises échangées entre l'Angleterre et la Russie, et s'assurer qu'elles n'étaient pas, en cours de route, détournées vers l'Allemagne.

Mais, à force de récriminations, les activistes décidèrent le Gouvernement à déposer sur le Bureau de la Chambre un projet de loi interdisant, entre commerçants, tout accord qui aurait pour effet de restreindre la faculté de réexporter. Ce projet fut voté en avril 1916. Devant l'émotion que son texte primitif avait soulevée, M. Hammarskjöld transigea. Le Gouvernement n'interdit pas, entre des entreprises commerciales privées et les gouvernements étrangers, la conclusion d'accord touchant l'importation ou la réexportation de marchandises ; il exigea seulement que chaque convention privée fût soumise à son approbation. Et cette approbation serait refusée, si le commerçant suédois avait pris des engagements paraissant susceptibles de servir les intérêts d'une Puissance étrangère.

Les activistes et les mercantis suédois protestaient contre l'Angleterre en invoquant la lettre du Traité de Paris et de la Convention de Londres.

En Suisse, nous l'avons vu, se créait la Société suisse

de surveillance économique (S. S. S.), dont le siège était à Berne, et dont une délégation résidait en permanence à Paris [1].

En Hollande, une entente analogue était conclue, ce qui n'empêchait pas, du reste, des fraudes nombreuses de se produire, attestées par l'énorme augmentation du chiffre des importations [2].

Mêmes arrangements et mêmes fraudes avec la « Corporation des Marchands de Copenhague ».

. . . . . .

Ce fut au mois de juin 1916, que les Puissances alliées recoururent, vis-à-vis la Grèce, à cette mesure exceptionnelle que constitue le Blocus, dit « pacifique ».

On connaît les événements qui dictèrent le recours à cette mesure. Le corps expéditionnaire français, débarqué à Salonique après appel du Premier Ministre, M. Venizelos, fut rapidement exposé aux dangers d'une trahison, l'armée grecque menaçant de frapper par derrière l'armée franco-anglaise attaquée de face par les Bulgares. La situation était extrêmement périlleuse : Le Blocus pacifique des côtes de Grèce, joint à l'état de siège décrété pour Salonique provoquaient aussitôt, de la part du Ministre germanophile, M. Skouloudis, la promesse de démobiliser l'armée. Mais les Alliés ne tardèrent pas à s'apercevoir que la promesse restait vaine. Aussi, le 21 juin, remettaient-ils à M. Skouloudis, un véritable ultimatum, précisant leurs exigences :

Ils réclamaient la démobilisation effective et complète de l'armée ; ils demandaient que le Cabinet abandonnât le pouvoir et fût remplacé par un ministère « offrant de sérieuses garantie pour l'application sincère de la neutralité bienveillante que la Grèce n'avait cessé de leur promettre » ; ils demandaient que la Chambre fût dissoute et qu'il fût procédé à de nouvelles élections ; ils insistaient enfin sur le remplacement de tous les fonctionnaires de

1. Voir *supra*, p. 85.
2. Voir *supra*, p. 84 et s.

police dont ils avaient eu à se plaindre. La Note ajoutait que les Puissances étaient « décidées à obtenir, sans discussion ni délai, l'application des mesures qu'elles avaient jugées indispensables ». Et, pour bien montrer qu'elles étaient toutes prêtes à passer des paroles aux actes, des Croiseurs prirent la route du Pirée, escortant des transports chargés de troupes.

M. Skouloudis comprit qu'aucun atermoiement n'était, désormais, possible: Il céda sur tous les points, sans aucune exception ni réserve, et les mesures demandées par les Gouvernements alliés furent aussitôt réalisées :

Le Cabinet Skouloudis se retira et fut remplacé par un Cabinet Zaïmis; de nouvelles élections furent décidées, des fonctionnaires furent déplacés; la démobilisation de l'armée commença.

Une fois de plus, le « Blocus pacifique » s'était révélé mesure efficace.

Mais, qu'en penser au point de vue juridique ?

La légitimité du Blocus pacifique avait donné lieu, autrefois, à des discussions et controverses. La grande majorité des auteurs[1] condamnaient un tel procédé, lui reprochant d'être illogique, puisqu'il constitue un acte d'hostilité antérieur à l'état de guerre, et d'apporter, au Commerce des Neutres, une gêne impossible à justifier.

« L'expression « Blocus pacifique », écrit Kleen, implique donc contradiction à tous les points de vue, surtout à celui de Neutralité..... L'acte de Blocus avec la prétention, et à la paix, et à la suspension du droit, à elle inhérent, de trafiquer avec un autre Etat sous l'ingérence d'un Tiers, n'équivaut à rien moins qu'à l'exigence des devoirs de la Neutralité malgré l'absence de la Neutralité. »

De même, l'Institut de Droit international, dans sa session de Heidelberg, le 7 septembre 1887, avait déclaré ce Blocus non opposable aux Puissances tierces.

1. Klenn, *Lois et usages de la Neutralité*, t. I, p. 647 et s. ; Despagnet et De Bœck, *Traité de Droit international public*, p. 788 et s.

La Conférence de Londres entendit ne réglementer que le Blocus de guerre, et ne voulut toucher en rien au « Blocus pacifique ». Mais la Déclaration de Paris, de 1856, définissait expressément le blocus, une interdiction de « l'accès du littoral de l'*ennemi* », et s'intitulait, dans le préambule, une loi pour la « *guerre* » *maritime*.

Certains auteurs, Heffter, Couchy, Calvo, essayaient de justifier le Blocus pacifique ou du moins de l'excuser, comme un moyen d'éviter l'effusion de sang et les autres misères de la guerre.

Pour la saine application de la validité juridique du Blocus des côtes de Grèce par les flottes alliées, il nous semble nécessaire de l'envisager, d'une part, dans ses rapports avec la Puissance bloquée, et, d'autre part, dans ses rapports avec les Puissances neutres:

Au regard de la Grèce, ce Blocus nous semble justifié et valable.

La Grèce n'avait-elle pas violé ses devoirs de neutre, et n'avait-elle pas trahi les promesses faites aux Gouvernements alliés?

Le Blocus, dans ces conditions, n'apparaissait-il pas comme de légitimes représailles?

Geffeken[1], il est vrai, objecte que les représailles ne sont que des actes isolés et que le Blocus pacifique constitue un « état de représailles », c'est-à-dire un « état non pacifique ».

Mais, en dehors de cet argument, il convient de remarquer, avec Kleen[2], que le Blocus pacifique est valable vis-à-vis la Puissance bloquée qui préfère cet état de guerre partiel à un état de guerre complet. « Si un État pénètre sur le territoire ou sur la mer territoriale d'un autre État et y bloque des places ou des ports, c'est une affaire qui réste naturellement à régler entre ces deux États s'ils veulent ou non limiter les violences à cette seule mesure et conserver la paix dans leurs autres rapports mutuels. »

Par contre, il est bien certain qu'au regard des Puis-

1. *Revue du Droit international*, t. XIX, p. 378.
2. *Lois et usages de la Neutralité*, t. I, p. 654.

sances neutres, ce Blocus était *juridiquement* non valable, le devoir de Neutralité n'existant que s'il y a « état de guerre » entre la Puissance bloquante et la Puissance bloquée.

Nous conclurons donc qu'en établissant ce blocus, les Alliés portaient une atteinte à la pleine souveraineté des Etats neutres qui eussent pu désirer continuer de commercer avec la Grèce.

Mais, abstraction faite de ces considérations juridiques théoriques, on doit reconnaître que la mesure s'imposait, pratiquement, et qu'elle fut opportune. Et c'est, nous semble-t-il, le cas de rappeler l'opinion professée par Calvo, selon laquelle, si le Droit international positif et conventionnel n'a pas donné une sanction formelle aux Blocus établis en temps de Paix, et s'ils sont évidemment, malgré la qualification de « pacifiques » des actes hostiles, leur principe, cependant, doit être accepté « lorsqu'une cause vraiment juste en a imposé l'emploi »[1].

Or, par cette démonstration de force, par cet avertissement solennel, les Alliés obtinrent le résultat désiré; ils empêchèrent la trahison que méditait le Gouvernement hellénique, et évitèrent un nouveau conflit armé.

Au surplus, les Alliés durent, en décembre 1916, recourir à nouveau, au Blocus « pacifique » de la Grèce[2].

Cette mesure était suscitée par l'émeute du 1er décembre, l'attentat du *Zappeion* contre les marins français, les persécutions contre les Vénizélistes et les violentes manifestations contre « l'Entente ».

Le procédé se révéla, à nouveau, efficace. Après bien des atermoiements, le Gouvernement grec, renonçant à l'espoir, longtemps caressé, d'une marche rapide et triomphale des armées allemandes et bulgares à travers le territoire hellénique, finit par s'incliner, et accorda aux Alliés les justes réparations et les sages garanties que ceux-ci, instruits par une trop longue expérience, exigeaient désormais.

1. *Le Droit international théorique et pratique*, 4e édition, t. III, §§ 1200-1206.

2. *Journal officiel* du 8 décembre.

TROISIÈME PÉRIODE

(7 juillet 1916 — 1er février 1917)

L'abandon de la Déclaration de Londres. Renforcement de la guerre sous-marine. L'emploi des mines, et l'application du « Contingentement » aux Neutres.

Section I.

LE RÉGIME DE LA BELLIGÉRANCE

A. Décret du 7 juillet 1916, abrogeant la Déclaration de Londres, et édictant l'application du « Contingentement » aux Neutres voisins des Empires centraux. Nouvelles additions aux listes de Contrebande.

B. Mémorandum des Gouvernements alliés du 5 octobre 1916, concernant le traitement des « sous-marins marchands » par les Neutres. — Les torpillages du *U 53*.

C. Etablissement d'un champ de mines dans la Mer du Nord. L'emploi des mines sous-marines dans la guerre actuelle.

A. — Décret du 7 juillet 1916. Abrogation de la Déclaration de Londres. Application du « Contingentement » aux Neutres voisins des Empires centraux. Additions aux listes de Contrebande.

Des raisons diplomatiques avaient empêché les Alliés d'adopter, dès le début de la guerre, la théorie du « Contingentement » vis-à-vis les Nations neutres, voisines des Empires centraux.

Il en était résulté certains doutes et certaines obscurités.

Il parut opportun de les faire disparaître, en rapportant, dans leur ensemble, la mise en vigueur des règles formulées à Londres, pour s'en tenir à l'observation des principes du Droit international, tels qu'ils étaient, depuis longtemps, consacrés par la Législation française ainsi que par les traités en vigueur.

C'est pourquoi, le 28 juin 1916, le Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères entretenait la Chambre des

Communes des résultats de récentes entrevues de Paris qui avaient eu pour but principal de déterminer si les Alliés devaient toujours observer la Déclaration du 26 février 1909. Après un examen approfondi de la question, les Gouvernements anglais et français s'étaient prononcés pour la non-observation.

Le résultat de ces Conférences fut la dénonciation, par les Alliés, de la Déclaration de Londres.

Elle est devenue officielle, en ce qui concerne la France, par le Décret du 7 juillet 1916, abrogeant expressément, en son article 1er, les Décrets successifs promulgués depuis le début des hostilités en conformité avec la Déclaration de Londres et consacrant le retour au régime antérieur.

Or, aux termes de cette législation antérieure (Règlement du 26 juillet 1778), les Navires transporteurs de Contrebande n'étaient passibles de confiscation que lorsque les marchandises formaient plus des trois quarts de la valeur de la cargaison entière. Mais cette restriction était subordonnée à une pratique identique de la part de l'Ennemi.

Les Gouvernements d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie prescrivant la confiscation lorsque la marchandise de Contrebande forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, ou par son fret, plus de la moitié de la cargaison, le Décret nouveau, en son article 2, édictait une règle analogue.

D'autre part, ce même Règlement du 26 juillet 1778 énonçait clairement le principe d'après lequel les Marchandises de Contrebande étaient saisissables, lorsqu'elles étaient destinées à l'Ennemi; et le texte n'apportait aucune restriction ni limite, et ne faisait aucune distinction, selon que la destination hostile de la marchandise était directe ou indirecte, manifeste ou dissimulée. En son article 3, le Décret nouveau précisait les circonstances, d'où, si elles sont établies, on est fondé à déduire, sauf preuve contraire, la destination hostile d'une cargaison de Contrebande.

Le Décret était ainsi conçu :

« ART. 1er. — Sont rapportés le Décret du 6 novembre 1914, rendant applicables, avec certaines modifications et additions, les règles formulées par la Déclaration de Londres du 26 février 1909 concernant le Droit de la guerre maritime, ainsi que les Décrets des 23 octobre 1915 et 12 avril 1916 apportant de nouvelles modifications auxdites règles.

ART. 2. — Lorsque les Marchandises de Contrebande de guerre saisies sur un Navire forment, par leur valeur, leur poids, leur volume ou leur fret, plus de la moitié de la cargaison, le Navire et la Cargaison entière sont sujets à confiscation.

ART. 3. — Si les documents, accompagnant une cargaison constituant par sa nature de la Contrebande de guerre et trouvée à bord d'un Navire se rendant dans un pays voisin des pays ennemis ou occupés par l'Ennemi, n'établissent pas la destination finale et définitive de cette cargaison en pays neutre, ou si l'importation dans ce pays des articles composant ladite cargaison présente sur les importations normales une disproportion indiquant leur destination hostile ultérieure, ladite cargaison sera sujette à capture, sauf aux intéressés à prouver que la destination était réellement innocente. »

Ce dernier paragraphe impliquait enfin le Contingentement des Etats neutres, Contingentement que les Alliés n'avaient jusque-là osé appliquer.

Au Décret était annexé le Mémorandum adressé par les Gouvernements alliés aux Gouvernements neutres[1] :

« Appliqués à conformer leur conduite aux principes du Droit international, les Gouvernements alliés ont pensé, au début de la guerre actuelle, qu'ils trouveraient, dans la Déclaration de Londres, un corps de Doctrine et un recueil de règles pratiques..... Le développement de la lutte actuelle, d'une ampleur et d'un caractère insoupçonnés, a

1. Sirey, *Législation de la guerre*, t. IV, p. 304.

démontré que l'effort qui avait été tenté à Londres pour déterminer en temps de paix, non seulement les principes du droit, mais aussi les modalités de leur application, n'avait pas abouti à un résultat entièrement satisfaisant. . .

. . . . . .

A mesure les événements se déroulaient, les Belligérants du groupe germanique redoublaient d'habileté pour desserrer l'étreinte qui les enserre et rouvrir la voie des ravitaillements ; leurs artifices compromettaient le commerce inoffensif des Neutres et le rendaient suspect d'intentions hostiles. D'autre part, les progrès de tout genre accomplis dans l'art militaire et naval, la création d'engins nouveaux, la centralisation par les Belligérants germaniques de la totalité de leurs ressources aux fins militaires, créaient des conditions très différentes de celles des guerres maritimes du passé . . . . . .

. . . . . Les Gouvernements alliés ont dû reconnaître cette situation et apporter de temps à autre, aux règles de la Déclaration, les tempéraments que comportait cette évolution.

Ces modifications successives ont pu amener à de fausses interprétations des intentions des Alliés . . . . . .

. . . . . Les Alliés, fidèles à la parole donnée, se conformeront aux dispositions des Conventions internationales sur le Droit de la guerre ; respectueux des lois de l'humanité, ils repoussent loin d'eux l'idée de menacer l'existence des non-combattants ; ils ne porteront à la propriété des Neutres aucune atteinte injustifiée, et, si un dommage était causé par leur action navale à des négociants de bonne foi, ils seront toujours disposés à examiner les réclamations et à accorder les réparations légitimes. »

Ainsi, les Alliés, dans l'impossibilité d'observer plus longtemps les prescriptions de la Déclaration de Londres s'engageaient solennellement, vis-à-vis les Neutres, à observer, du moins, les principes d'équité et comme de Droit naturel qui dominent la guerre maritime.

Mais, dans cette limite, ils se réservaient la possibilité d'aggraver la législation de guerre.

Aussi, par deux notifications successives, apportèrent-ils de nouvelles modifications et extensions aux listes de Contrebande.

La première, parue au *Journal Officiel* du 13 octobre 1916[1], décidait que, désormais, seraient comprises dans la Contrebande absolue les cires de toutes sortes, alors qu'auparavant la cire de paraffine était seule rangée parmi les objets de Contrebande.

En outre, quatre nouvelles catégories de produits étaient ajourés à la liste de Contrebande obsolue :

a) Les matières isolantes, brutes et ouvrées.
b) Les acides gras.
c) Le cadmium, alliages de cadmium et minerais de cadmium.
d) L'albumine.

A la Contrebande conditionnelle était ajoutée un seizième paragraphe comprenant les « levures ».

La seconde, parue au *Journal officiel* du 23 novembre 1916[2], ajoutait à la Contrebande conditionnelle trois nouveaux produits :

a) Les éponges brutes et préparées.
b) Les colles, gélatines et substances servant à leur fabrication.
c) Les barriques et tonneaux vides de toutes sortes, et leurs parties constitutives.

A la liste des objets de Contrebande absolue, deux paragraphes nouveaux étaient ajoutés, ce qui portait à 59 le chiffre des objets de cette sorte de Contrebande :

a) Le ziconium, cérium, thorium, ainsi que tous alliages et composés.
b) Soie sous toutes ses formes et articles manufacturés; cocons à soie, soie artificielle et articles manufacturés.

En outre, au paragraphe 4 des précédentes listes de Contrebande absolue était substitué un paragraphe nouveau comprenant :

1. Sirey, *Législation de la guerre*, t. V, p. 161.
2. Sirey, *Législation de la guerre*, t. V. p. 213.

L'émeri, le corindon, le carborandum sous toutes ses formes, et toutes autres substances abrasives, naturelles ou artificielles, ainsi que les produits fabriqués avec ces matières.

Au paragraphe 45 était ajouté le « bois de Panama (écorce de quillalia) ».

Enfin, le paragraphe 50 était remplacé par le suivant:

L'or, l'argent, les papiers représentatifs de la monnaie, les titres, les effets négociables, les chèques, les traites, les mandats, les coupons, les lettres de crédit, de délégation ou d'avis, les avis de crédit et de débit, ou autres documents qui, soit par eux-mêmes, soit une fois complétés ou mis en usage par le destinataire, autorisent, confirment ou rendent effectif le transfert de fonds, de crédits ou de titres.

On allait ainsi loin de la solution jadis enseignée par Kleen, que, pour faire la guerre, rien n'étant plus indispensable que l'argent, celui-ci ne devient pas, par cela même, un article de guerre, ni son transport une action moins pacifique [1].

Loin aussi de la solution consacrée par l'article 24 de la Déclaration de Londres, rangeant parmi les objets de « Contrebande *relative*, » « l'or et l'argent monnayés et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie ».

Ces modifications furent la conséquence naturelle du caractère nouveau revêtu par la présente guerre. La lutte économique jouant un rôle aussi important que la lutte militaire proprement dite, il était logique d'inscrire, parmi les objets de Contrebande absolue, l'argent, « ce nerf de la guerre », et tous ses succédanés. Arrêter tout transport de papier-monnaie, de titres de crédit, d'effets de commerce, de provenance ou à destination de l'Allemagne, n'était-ce pas achever l'encerclement économique de ce Pays, puisque c'était réduire ses Etablissements bancaires d'outre-mer à leurs seules ressources, et l'empêcher de solder le montant des importations qui auraient pu être effectuées nonobstant le Blocus?

1. Kleen. *Ouvr. cité*, t. I, p. 404.

La mise en vigueur de ces règles nouvelles, l'application, aux Neutres, de la théorie du « Contingentement » avaient pour résultat immédiat un resserrement considérable du Blocus des Empires centraux. Aussi, la Presse anglaise a-t-elle pu écrire qu'à partir de cette date, seulement, ce Blocus fut véritablement et réellement appliqué.

Les effets en furent vraiment ressentis dans les Empires bloqués, suscitant maintes anxiétés, maintes angoisses.

Le 30 septembre 1916, le Chancelier prononçait un grand discours au Reichstag, à l'occasion de la séance de réouverture de cette assemblée. Après avoir parlé de la déclaration de guerre de l'Italie et de l'intervention roumaine, et examiné la situation militaire, il exprimait sa haine, ou, plus exactement, la haine de l'Allemagne entière contre l'Angleterre.

« L'Angleterre, disait-il, combat avec un total de forces sans exemple dans son Histoire, et avec des moyens qui constituent une série de violations du Droit des gens. C'est pourquoi l'Angleterre est, parmi tous nos ennemis, le plus égoïste, le plus acharné et le le plus opiniâtre.

Un homme d'Etat allemand qui craindrait d'employer contre cet ennemi n'importe quel moyen de combat propre à abréger réellement la durée de la guerre, un tel homme devrait être pendu. »

C'était l'annonce, à peine voilée, de la reprise imminente d'une guerre sous-marine sans merci. Elle était, du reste, accueillie avec joie par le peuple allemand, et commentée avec enthousiasme par une Presse unanime :

« Par ses paroles, écrivait *la Gazette de Cologne*, le Chancelier s'est placé lui-même aux côtés du peuple allemand, car, plus que toute autre chose, ses paroles exprimaient l'état d'âme du peuple.

Tant que l'Angleterre ne sera pas anéantie, nous n'aurons point de paix ; tant qu'il n'en sera pas ainsi, le carnage ne s'arrêtera pas, pas plus à l'Ouest qu'à l'Est. L'Angleterre, voilà l'âme de la guerre, voilà le mauvais génie de l'Allemagne !

Nous combattons à la vie à la mort : voilà la vérité dans toute son amertume !

C'est pourquoi notre mot d'ordre doit rester : « Guerre à l'Angleterre ! Guerre par tous les moyens ! »

A la même date, 30 septembre 1916, les *Dernières nouvelles de Münich*, organe officiel des nationaux libéraux, écrivait :

« Le peuple allemand veut la guerre sous-marine. Le peuple allemand en a assez des promesses ; il exige maintenant des actes. »

De l'extrême droite à la gauche socialiste, en exceptant la minorité de Haase, on exigeait à grand cris la reprise, sans délai, de la piraterie maritime.

L'Allemagne avait-elle donc renoncé entre temps à ses procédés de guerre ?

Nullement. Elle s'était astreinte, cependant, à observer, temporairement, la promesse faite le 4 mai au Président Wilson, de ne plus torpiller de navires américains, ou de navires neutres ou non-belligérants ayant des Américains à bord, sans avertissement préalable, et sans avoir permis aux passagers de se réfugier en sûreté.

Mais, cette légère concession d'humanité faite à une seule Puissance neutre lui pesait.

Le Blocus, par suite de l'application de la théorie du « Contingentement » créait, dans tous les Empires centraux, une détresse économique s'accentuant rapidement. Pour y répondre, ceux-ci désiraient une guerre sous-marine sans merci, sans aucune restriction, et s'adressant non seulement aux Belligérants, mais à tous les navires neutres, paquebots ou simples barques de pêche osant se hasarder dans la zone de haute mer qu'il plairait à l'Allemagne de décréter zone interdite.

Incapables d'exercer un Blocus de surface, un Blocus respectueux de la vie des non-Belligérants et des intérêts essentiels des Neutres, ils souhaitaient, grâce à un Blocus sous-marin pratiqué avec la dernière férocité, parvenir à isoler véritablement l'Angleterre et la France, empêcher le ravitaillement de ces Puissances, et les acculer à cette

même détresse économique dans laquelle les plongeait de plus en plus le Blocus effectué par les Alliés.

Dès lors, qu'importait la barbarie du procédé, du moyen employé ?

Le but seul était à considérer.

Le succès final ne légitime-t-il pas tous les procédés employés, et le Droit est-il autre chose qu'un moyen qui, manié avec habileté, doit servir uniquement à excuser et justifier aux yeux du Public, aux yeux des Neutres, les procédés mis en œuvre pour arriver au but que l'on s'est, par avance, proposé ?

B. — Mémorandum des Gouvernements alliés, du 5 octobre 1916, concernant le traitement des « sous-marins marchands » par les Neutres. Les torpillages du *U 53*.

A deux reprises, des sous-marins allemands avaient trouvé asile dans des ports neutres. Les Gouvernements alliés s'élevèrent contre de tels faits : le 5 octobre, ils publiaient un Mémorandum déclarant que les sous-marins doivent être exclus du bénéfice des règlements jusqu'à présent reconnus par le Droit des gens relativement à l'admission et au séjour des Navires de guerre ou des Bâtiments marchands dans les eaux, les rades ou les ports neutres.

Les raisons invoquées étaient :

1° Que ces vaisseaux peuvent naviguer et rester submergés en mer, et, partant, échapper à tout contrôle et à toute observation ;

2° Qu'il est impossible de les identifier ou d'établir leur caractère national ; de reconnaître s'ils appartiennent à un Etat neutre ou à une Puissance belligérante, et s'ils sont, ou non, des bâtiments de combat ; enfin, de les priver des moyens de destruction inhérents à la nature même de ce genre de navires.

« C'est pourquoi, d'après les Règlements institués par

les Alliés, et basés sur le sens commun de l'expérience, les sous-marins ennemis doivent être exclus des eaux neutres, qu'ils soient nominalement des « paquebots sous-marins » ou qu'ils avouent être des sous-marins de guerre ».

Or, dans deux cas notoires, des sous-marins avaient trouvé un abri dans des ports appartenant à des Puissances neutres :

1° Le *U 35*, prétendant avoir apporté une lettre du Kaiser au Roi Alphonse, fut autorisé à faire de l'huile dans le port de Carthagène ;

2° Le paquebot sous-marin *Deutschland* fut autorisé à rester dans les eaux des Etats-Unis et à prendre une cargaison à bord, parce que les États-Unis lui avaient reconnu un caractère commercial.

« Théorie dangereuse, écrivait M. René Labruyère, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 août 1916, en ce qu'elle permet à de tels navires de se maquiller à volonté en navires de guerre ou en navires marchands, sans que la preuve d'une telle métamorphose soit jamais facile à administrer. »

En s'élevant contre le séjour des sous-marins allemands dans les ports neutres, l'Angleterre ne faisait que reprendre la théorie exposée et défendue par elle à La Haye [1] et à la Conférence de Londres [2], au sujet de la transformation des navires de commerce en navires de guerre.

En 1904, un croiseur volontaire russe, le *Pétersbourg*, traversait le Bosphore et les Dardanelles sous pavillon marchand, se transformait dans la Méditerranée en navire de guerre et, en cette qualité, visitait et saisissait dans la Mer Rouge le *Malacca*, navire anglais, accusé de transport de Contrebande. Le Gouvernement britannique de protester aussitôt et d'alléguer que le *Pétersbourg* n'était pas compétent pour exercer les droits appartenant

1. Fromageot, Rapport au Comité d'examen, *Actes et Documents*, 1907, t. III, p. 1092-1093.

2. *Livre bleu*, p. 189 et p. 264-266.

aux vaisseaux de guerre, n'ayant pu se dépouiller, en dehors des eaux russes, de sa qualité marchande qui seule lui avait permis de franchir les Détroits.

Pour la première fois s'était ainsi posée la question du lieu de la transformation d'un navire de Commerce en bâtiment de guerre : cette transformation était-elle licite en pleine mer ou seulement dans les eaux nationales de l'un des belligérants auxquelles il faut assimiler les ports occupés par lui [1] ?

En 1902, lors de la Conférence de La Haye, trois systèmes s'étaient trouvés en présence : La Délégation britannique soutint la thèse de l'interdiction de la transformation en pleine mer : S'y rallièrent la Délégation des Pays-Bas et celle du Brésil.

D'une part, la transformation en pleine mer laisserait les Neutres dans l'ignorance du caractère assumé par un navire qui aurait quitté son dernier port de départ comme navire marchand ; d'autre part, la transformation est un acte de souveraineté qui ne saurait être accompli que dans les lieux où cette souveraineté peut s'exercer.

Les Délégations d'Allemagne, de Russie et de France soutinrent la thèse contraire : Puisque la transformation est un acte de souveraineté, pourquoi cet acte ne pourrait-il pas, comme les autres, être accompli en pleine mer, puisque les navires sont soumis à la souveraineté de l'Etat dont ils portent le pavillon ?

Enfin, la Délégation d'Italie proposa un système intermédiaire tendant à faire décider que « les navires qui quittent les eaux territoriales de leur pays, après l'ouverture des hostilités, ne peuvent changer leur qualité, ni dans la mer libre, ni dans les eaux territoriales d'un autre Etat [2] ».

L'accord ne put se faire entre les diverses délégations sur cette question du lieu de la transformation.

Elle fut reprise lors de la Conférence navale de Londres.

1. Despagnet et De Bœck, *Ouvr. cité*, p. 1042.
2. *Actes et Documents*, 1907, t. III, p. 1136.

Lord Desart, délégué plénipotentiaire anglais et Président de la Conférence, expliqua, à la cinquième séance de la Commission, le 15 janvier 1909, que la transformation en pleine mer n'était ni permise ni prohibée par le Droit des gens actuel, mais que l'exercice d'une telle faculté, à tout endroit et à tout moment, pourrait amener des conséquences encore plus nuisibles que la course au point de vue du Commerce pacifique [1] ; que, de plus, elle suscitait des difficultés très graves au point de vue de l'asile accordé dans les ports neutres aux navires de Commerce susceptibles de transformations, et, qu'ainsi, le Gouvernement britannique ne pourrait renoncer à sa manière de voir qui interdit aux Navires de Commerce de se transformer en bâtiments de guerre en dehors des ports et eaux territoriales du Belligérant ou de son allié, que si des propositions étaient faites de nature à prémunir le Commerce neutre de tout danger et de toute surprise.

« C'était ouvrir la voie aux transactions [2]. » Au total, le Comité ne put soumettre aucune proposition à la Commission. La question reste entière, de même que celle de la « retransformation ».

Par contre, il est bien certain, et unanimement admis, qu'un bâtiment de commerce ne peut se transformer en navire de guerre dans les eaux ou dans les ports d'une Puissance neutre, à peine de violer la « troisième Règle de Washington » insérée dans le traité du 8 mai 1871, selon laquelle il est interdit aux Neutres de tolérer, dans leurs ports ou eaux territoriales, l'armement ou l'équipement d'un navire belligérant.

A fortiori, l'entrée et le stationnement dans les ports et les eaux neutres doivent-ils être interdits aux sous-marins à caractère mixte, capables de transformer à chaque instant, soit en navire de guerre, soit en navire de Commerce. Interdiction à observer, quand bien même le sous-

1. *Livre bleu*, p. 189 et p. 264-266.
2. Despagnet et De Bœck, p. 1048.

marin présenterait, au moment de son entrée, le caractère d'un navire marchand.

Tolérer la pratique contraire serait, en réalité, violer la règle dite « des vingt-quatre heures », édictée par l'article 12 de la Convention de La Haye, et selon laquelle, sauf législation spéciale de la Puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des Belligérants de demeurer dans les ports, les rades, ou les eaux territoriales de ladite Puissance, pendant plus de 24 heures.

Le sous-marin n'aurait, en effet, qu'à se maquiller en navire de Commerce chaque fois qu'il désirerait jouir d'une plus longue hospitalité, ne fût-ce que pour échapper aux poursuites des croiseurs ennemis, et sauf à reprendre son caractère de Belligérant, dès sa sortie des eaux neutres.

Le sous-marin, accueilli comme navire de Commerce, aurait toute facilité pour se ravitailler et entreprendre ensuite de nouvelles croisières.

La protestation des Alliés étaient donc juridiquement fondée.

Il est vrai qu'au moment de l'incident du *Deutschland*, le Département de la Trésorerie américaine avisait les Nations intéressées que ce submersible ne pourrait être employé pour l'attaque sans de grandes modifications dans sa construction. C'était une affirmation, et il fallait, à cet égard, s'en remettre à la bonne fois des Etats-Unis.

Bien mieux, comme l'observait M. René Brocard : « En temps de guerre, un Belligérant ne peut qualifier de « commercial » un sous-marin même absolument dépourvu de tout armement et de munitions. » De nombreux exemples prouvent que par un simple effet d'intimidation et sans faire usage de son armement, un sous-marin a pu obtenir l'évacuation complète de navires de commerce, qu'il a détruits ensuite à son gré, en ouvrant simplement, par exemple, les prises d'eau de ces bateaux. Par conséquent, il n'y a pas de raisons pour ne pas reconnaître *a priori* le caractère militaire d'un sous-marin qui, en ordonnant de stopper, accomplit une action nettement agressive.

Les sous-marins « commerciaux » ne devraient donc pas être, de la part des Neutres, l'objet de traitements plus bienveillants que les sous-marins de guerre, puisqu'il est matériellement impossible de conclure à la parfaite innocence de leur conduite présente, passée ou future [1].

Persistant dans son attitude première, le Gouvernement de Washingthon répondait, le 13 octobre, au Mémorandum des Alliés par une Note dans laquelle il faisait à nouveau la distinction entre les sous-marins, navires de guerre, et les sous-marins, navires de Commerce. Il adoptait ainsi la thèse la plus défavorable aux intérêts des Alliés. Toutefois, il ajoutait que cette décision ne créait pas un précédent, et que chaque cas devrait être examiné séparément, sans tenir compte de la décision précédemment admise [2].

La Presse allemande défendait cette distinction. Elle soutenait, en outre, que les sous-marins de guerre pouvaient rester vingt-quatre heures dans les Ports neutres, en vertu des dispositions de la Convention de La Haye.

Or, dans les premiers jours d'octobre 1916, un sous-marin allemand, le *U 53*, qui venait de bénéficier du privilège et de passer quelques heures dans le port de Nieuport, coulait, dans les eaux américaines, plusieurs navires anglais chargés de marchandises américaines.

Pour justifier cet acte, l'Allemagne soutint qu'il constituait un essai de Blocus à longue distance des Iles Britanniques. Mais le *Times* du 9 octobre de réfuter aussitôt cette prétention : « Un Blocus selon la Doctrine anglo-américaine, n'est valable que s'il est effectif. Pour être effectif, le Blocus doit impliquer une visite de tous les navires partant d'un port ou d'une côte et se rendant au port ou à la côte déclarée bloquée. Le Gouvernement allemand peut-il persuader au Gouvernement américain qu'il existe un Blocus à longue distance des Iles Britan-

1. *La Science et la Vie*, 30 mars 1917.
2. *Le Temps*, 15 octobre 1916.

niques, alors que depuis deux ans d'innombrables navires, envoyés par toutes les Nations neutres, sont entrés dans les ports britanniques ? »

Au surplus, ces torpillages avaient eu lieu dans des eaux très proches des côtes d'Amérique, dont cette dernière Puissance avait, autrefois, éloigné la surveillance de l'Angleterre, et qu'elle semblait ainsi avoir considéré comme faisant partie de sa mer territoriale.

Pourquoi la *Westminster Gazette* du 10 octobre écrivait : « Il serait par trop plaisant qu'on permît à l'Allemagne d'assurer sa sauvagerie là où la flotte anglaise s'est vu contester le droit de vaquer à des opérations parfaitement légitimes. Nous avons la plus grande confiance dans notre flotte pour faire face à la menace des sous-marins. Mais nous avons le droit de nous attendre à ce que la modération dont nous avons fait preuve dans l'exercice de notre puissance maritime ne soit pas audacieusement tournée à notre désavantage. »

Et la *Pall Mall Gazette* d'ajouter :

« Il est parfaitement clair que nous ne pouvons pas laisser notre marine marchande à la merci des pirates allemands dans des parties quelconques des mers. Les États-Unis doivent, ou ordonner la cessation de telles opérations là où ils prétendent avoir des intérêts particuliers, ou retirer leur protestation contre la surveillance exercée dans ces mêmes eaux par des bâtiments anglais. »

Protestations justifiées et d'une rigoureuse logique !

Si, aux termes des Conventions internationales, les eaux territoriales des Puissances neutres peuvent, dans certains cas, devenir lieu d'asile, de refuge pour des navires belligérants, elles ne peuvent, sous aucun prétexte, devenir le champ d'action de ces Belligérants, être transformées en théâtre des hostilités.

Si donc, la zone dans laquelle avait opéré le *U 53* faisait partie des eaux territoriales américaines, il appartenait aux États-Unis de poursuivre la violation de Neutralité commise par ce sous-marin, et, surtout, empêcher le retour de tels agissements dans l'avenir.

Au contraire, si cette zone, bien que très proche des côtes américaines, échappait à la souveraineté des États-Unis, et faisait partie de la « mer libre », l'action des belligérants y était licite, et, en conséquence, les croisières anglaises devaient pouvoir s'y exercer librement.

La Presse américaine était fort vive dans ses commentaires.

Le *Journal of Commerce* demandait si les côtes américaines allaient servir de base aux sous-marins allemands pour leur campagne de destruction contre les navires marchands.

L'éditorial du *Times* du 12 octobre faisait ressortir que la construction nouvelle des sous-marins ne permet plus d'appliquer les anciens règlements concernant l'admission, durant 24 heures, des navires de guerre dans les ports neutres. « Il est absolument indispensable que les États-Unis prennent un soin particulier pour maintenir leur neutralité. Accepter les demandes des Alliés serait renverser les anciens règlements en pratique, mais il est nécessaire de se rappeler que les principes fondamentaux restent inchangés. Les démarches faites exigent que nous sauvegardions notre neutralité avec la plus grande vigilance. »

La Presse allemande, au contraire, exultait. Les *Dernières Nouvelles de Münich* écrivaient: « Nous avons fait assez de concessions, dans la guerre sous-marine, aux Américains; désormais, nous refuserons toute nouvelle demande. »

« On trouvera partout nos sous-marins, écrivait la *Gazette de l'Allemagne du Sud*, et on fera l'expérience que nous sommes à même de procurer une plus grande joie encore au peuple pour qu'il supporte les charges futures de la guerre. Si notre arme sous-marine réussit à délivrer la mer de la tyrannie anglaise, elle montrera en même temps aux États neutres que si la bonne Allemagne permet bien des choses, sa bonté a des limites, surtout vis-à-vis de l'Angleterre et de l'Amérique. »

A la même date, 12 octobre, la question de la guerre

sous-marine était de nouveau abordée au Reichstag. M. Bassermann, national-libéral, rapporteur de la grande commission, déclarait: « La Commission recommande de s'abstenir d'une discussion sur la guerre sous-marine, car elle considère qu'un examen détaillé n'en est pas possible sans nuire aux intérêts de la patrie, et que, d'autre part, sans un examen absolument approfondi de la question, il n'est pas possible de l'élucider entièrement. »

Cependant le Gouvernement de Washington faisait procéder à une Enquête approfondie concernant les torpillages commis par le *U 53*.

Puis il demandait à Berlin de justifier le torpillage du steamer anglais *Westpoint* coulé alors qu'aucun autre navire ne se trouvait près de lui et que le sous-marin ignorait qu'un secours quelconque était en vue.

Un télégramme de Berlin exposa en ces termes la thèse allemande:

« La campagne sous-marine au large de la côte américaine est conduite certainement, c'est la ferme conviction de l'Amirauté et des milieux diplomatiques, en parfaite conformité avec les règles reconnues pour l'action des croiseurs et avec l'engagement pris par l'Allemagne à l'égard des États-Unis de ne couler aucun navire sans avertissement et sans que les mesures nécessaires aient été prises pour le sauvetage des passagers et de l'équipage.

On admet ici (Berlin) que le Gouvernement américain n'aura aucune raison de s'opposer aux opérations des sous-marins à faible distance de la côte américaine. »

Ainsi, l'Allemagne prétendait assimiler l'action de ses sous-marins à celle de croiseurs réguliers; elle ne craignait pas d'invoquer pour eux les privilèges conférés par le Droit des gens. Elle réitérait même l'engagement pris vis-à-vis les Etats-Unis par la Note du 4 mai « *de ne couler aucun navire sans avertissement et sans que les mesures nécessaires aient été prises pour le sauvetage des passagers et de l'équipage.* »

Le Gouvernement américain se montrait indécis sur la signification présente et à venir du raid accompli par le *U 53*.

La première mesure proposée consistait à reporter la limite légale de protection des côtes neutres, actuellement fixée à trois milles, à cinquante milles: les nouveaux engins de guerre, créant des conditions nouvelles, doivent autoriser la modification de la règle ancienne.

Du reste, n'était-ce pas, en quelque sorte, en s'autorisant de cette conception que le Gouvernement américain avait demandé et obtenu de l'Angleterre la cessation de sa surveillance et le retrait de ses croiseurs de la zone où devait, plus tard, opérer le *U 53*?

Cependant, la majorité des membres du Gouvernement maintenaient que changer actuellement un seul paragraphe dans la législation nationale pourrait paraître autoriser tous les changements. Ils faisaient valoir aussi que, d'une part, l'Allemagne réclamait la modification des règles du Blocus anglais, et que, d'autre part, les Alliés demandaient l'abrogation ou la mise hors la loi de la guerre sous-marine allemande.

Le moment était donc mal choisi pour opérer le moindre changement aux principes internationaux. C'était en se basant sur ces principes que le Gouvernement des États-Unis avait pu, jusque là, défendre énergiquement ses droits et prérogatives à l'encontre de l'un et l'autre des deux groupes belligérants. Or, tolérer une modification quelconque eût été donner raison à cette opinion que les nouvelles conditions de la guerre doivent, dès à présent, créer de nouvelles règles, même au regard des Neutres.

*
* *

L'Allemagne n'avait cessé de protester contre l'armement des navires marchands. Le 5 janvier, l'Amirauté britannique communiquait à ce sujet la note suivante: « Les radios allemands s'efforcent de mettre en doute le caractère purement défensif de l'armement des Navires de Commerce britanniques. A l'appui de leur thèse, les Alle-

mands font état de commentaires non autorisés, publiés par les journaux anglais. Or, l'attitude du Gouvernement de Sa Majesté est parfaitement claire et définie par la Déclaration suivante faite à la Chambre des Communes, le 21 décembre dernier, par le premier lord de l'Amirauté : « Le Gouvernement de Sa Majesté ne peut admettre aucune distinction entre les droits des Navires de Commerce non armés et ceux qui sont armés dans un but purement défensif.

Il n'est pas douteux que le but du Gouvernement allemand est de créer une confusion entre l'action défensive et offensive en vue d'amener les Neutres à considérer les vaisseaux armés comme des Navires de guerre. Notre situation ne prête à aucune équivoque.

Le Capitaine d'un navire marchand a toujours eu le droit de défendre son navire contre une attaque, une visite ou une perquisition par l'adversaire, par tous les moyens en son pouvoir, mais il ne doit pas rechercher l'ennemi afin de l'attaquer, cette fonction étant réservée aux navires de guerre régulièrement commissionnés. Autant que je le sache, toutes les Puissances neutres, sans exception, ont adopté la même attitude qui est d'ailleurs clairement indiquée *dans les Règlements allemands relatifs aux Prises.* »

Ce sont là, en effet, les principes consacrés par le Droit international en la matière.

L'Amirauté britannique avait raison de discerner dans cette campagne menée contre l'armement des Navires marchands, une manœuvre de l'Allemagne destinée à provoquer une confusion dans l'esprit de certains Neutres. La Hollande signifiait, le 11 janvier 1917, sa décision d'assimiler à de véritables navires de guerre, les navires de commerce armés défensivement[1]. En fait, c'était interdire l'accès de ses ports à de tels navires ; c'était contraindre ceux-ci à céder aux injonctions de l'Allemagne, c'est-à-dire à renoncer à tout armement défensif pouvant

1. *Le Temps*, 13 janvier 1917.

les protéger contre les attaques en surface des sous-marins.

Aussi, persévérant dans son attitude, et s'élevant à nouveau contre l'armement défensif des navires marchands, l'Allemagne faisait communiquer par son ambassadeur, aux correspondants de Washington, le 14 janvier, la Note officieuse suivante :

« Le peuple américain n'a pas à craindre que par suite de la réponse des Alliés aux offres de paix, l'Allemagne viole les engagements pris envers le Président Wilson, concernant la guerre sous-marine. Toutefois, l'Allemagne ne considère pas, comme faisant partie de ses engagements, l'obligation de respecter les navires marchands alliés qui seront armés et pourvus de canons; l'Allemagne se considère en droit d'attaquer de pareils navires sans avertissement préalable et ne se regardera pas comme responsable, si des citoyens américains voyageant sur lesdits navires viennent à être tués. » C'était une illégale prétention : L'armement défensif des navires marchands, est de droit, nous l'avons déjà dit. Et fallacieux aussi : l'avertissement préalable, exigeant du sous-marin sa navigation en surface, revenait à l'obliger à s'exposer aux coups de l'adversaire, à le rendre vulnérable, à l'encercler dans cette impasse, ou renoncer à jouer ce rôle de capteur, qu'il ne pouvait exercer sans violer les règles internationales, ou exercer ce rôle avec la dernière férocité, sans accorder aucun adoucissement. C'est à ce dernier parti que s'arrêtait l'Allemagne.

C. — Établissement d'un champ de mines dans la Mer du Nord. L'emploi des mines sous-marines dans la Guerre actuelle.

Ce fut également pour se protéger contre l'action des sous-marins, que l'Amirauté britannique procéda, les 28 et 29 janvier 1917, à l'établissement, dans la Mer du Nord, d'un champ de mines s'étendant de la côte du

Yorkshire jusqu'aux eaux territoriales danoises et hollandaises.

Se conformant aux prescriptions de La Haye, elle en informait les Neutres.

Le Comte Tisza protesta aussitôt, de la façon la plus vive, à la Chambre hongroise.

Le Droit international maritime lui paraissait, pour autant, violé de flagrante façon.

La Convention de La Haye, nous l'avons vu [1], décide en son article 2 : « Il est interdit de placer des Mines automatiques de contact devant les côtes et ports de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce. »

La Conférence de Londres n'avait pas exclu expressément le Blocus par Mines dans sa Déclaration du 26 février 1909; mais il résulte de son contexte et des discussions qui eurent lieu à cette époque, une condamnation du Blocus pratiqué exclusivement à l'aide de mines.

On sait, d'autre part, que la deuxième Conférence de La Haye s'était proposée de réglementer strictement l'emploi de mines sous-marines en haute mer. L'article 1er de la proposition britannique visait leur suppression : « L'emploi de mines sous-marines automatiques de contact non mouillées (amarrées) est interdit. » Elle avait demandé également que ces mines ne pussent être employées que dans les eaux territoriales. Mais l'Allemagne par l'organe de son délégué, le contre-amiral Siégel, s'était opposée à l'adoption de ces mesures, de même que pour son compte aussi, le Baron Marshall s'élevait contre l'interdiction du Blocus par mines, et avait réservé le vote de la délégation allemande, et après s'être félicité de ce que la Convention n'apportait pas des règles « trop strictes et trop précises », ajouta :

« Sur les points non régis par la nouvelle Convention, les officiers de la marine allemande se guideront d'après

1. Voir page 10.

les lois non écrites de l'humanité et de la civilisation. »

Au contraire, le délégué de l'Angleterre, Sir E. Satow, comme s'il avait prévu parfaitement ce qui devait se produire plus tard, avait déclaré: « Puisque la Conférence n'a pas partagé notre manière de voir, il nous reste à déclarer de la façon la plus formelle que les dangers préexistants demeurent, et que c'est grâce à l'état incomplet de la Convention qu'ils se feront sentir dans l'avenir. »

Or, dès le 23 août 1914, le Bureau de la Presse anglaise annonçait que les Allemands semaient, sans distinction, sur les routes commerciales ordinaires, des mines non conformes aux Conventions de La Haye, disposées non dans le but de fermer un port militaire, mais dans l'espoir de toucher des navires de guerre ou de commerce.

Le 29 août, le *Times* publiait une liste de neuf navires neutres (5 Danois, 2 Hollandais, 2 Norvégiens), coulés par des mines allemandes.

C'était bien là, en vérité, la création de ces zones de guerre contre l'établissement desquelles par l'Angleterre, l'Allemagne devait, plus tard, si vivement protester. Ce fut le Gouvernement allemand qui, le premier, les établit, en semant des mines, non seulement dans les eaux entourant la Grande-Bretagne, mais encore dans la haute mer. Et ces mines furent placées, d'après l'accusation portée par l'Amirauté anglaise contre l'Amirauté allemande, sur la grande route commerciale d'Amérique à Liverpool, par le sud de l'Irlande, « en se servant de navires de commerce battant pavillon neutre ».

M. Asquith faisait, le 17 novembre 1914, la déclaration suivante à la Chambre des Communes :

« L'Angleterre s'est délibérément et entièrement abstenue d'employer des mines pendant les deux premiers mois de la guerre, en dehors des eaux territoriales britanniques, mais elle pourra estimer nécessaire de recourir à des contre-mesures en vue de répondre à la pratique allemande de semer des mines, combinée avec l'activité des sous-marins allemands. Un champ de mines a, par suite, été établi dans la partie sud de la Mer du Nord, en

vue de garder les approches de la Manche, et il en a été donné publiquement connaissance, conformément à la Convention de La Haye [1]. »

L'Allemagne continuant ses agissements, l'Amirauté britannique se vit, en effet, obligée d'avertir officiellement les Puissances neutres des dangers de la traversée de la Mer du Nord, en raison des mines allemandes [2].

Et, recourant enfin aux mesures de représailles annoncées, elle créa, le 3 octobre 1914, un champ de mines dans la Mer du Nord, entre les parallèles 51° 15, 51° 40 nord, et les longitudes 1° 35 est et 3° est (greenwich). La limite du champ de mines allemand était le parallèle 52° nord [3].

Le 12, le Gouvernement protesta, par l'envoi d'une note énergique, auprès des Gouvernements neutres, contre les méthodes allemandes.

Le 13 novembre, il émit une nouvelle protestation, et afin de se défendre contre les agissements anti-juridiques des navires allemands, il déclara que toute la Mer du Nord devait être considérée comme zone militaire, et le 22 novembre, de nouvelles limites géographiques furent indiquées aux Neutres [4]. « L'Angleterre, remarque avec raison M. J. Favraud, ne faisait que déclarer officiellement ce que l'Allemagne avait établi en fait. »

Les protestations véhémentes du comte Tisza ne sauraient donc être accueillies sans réserve.

Les représailles exercées par l'Angleterre étaient légitimes.

L'adoption de ces mesures constituaient, il est vrai, un obstacle à la libre navigation des neutres en haute mer. Mais elle n'était que la risposte à une mesure analogue, prise par l'Allemagne, et tolérée par les Neutres. Son unique but étant de faire obstacle au libre passage des sous-

1. Mines sub-marine and war zone. *American journal of international law*, april 1915, IX, nº 2, 461.
2. *R. D. I. P.*, 1915. Documents, p. 77.
3. *Ibid.*, p. 85.
4. *Ibid.*, p. 91 et 93.

marins, qui, par leurs procédés vis-à-vis les non-belligérants, s'étaient mis en dehors des règles du Droit international, elle pouvait même se couvrir, à titre d'excuse ou de justification, de son résultat de protéger les navires, les personnes, et les Biens des Neutres.

Mesure insuffisante, du reste, et qui ne devait pas empêcher l'Allemagne de proclamer et de tenter, trois jours plus tard, le Blocus sous-marin « renforcé » de toutes les côtes des Puissances alliées.

Section II.

LES RAPPORTS DES PUISSANCES BELLIGÉRANTES AVEC LES NEUTRES

A. Les torpillages du *U 53* et l'attitude des États-Unis.
B. La Suède : Son attitude favorable aux Empires centraux. Fermeture de la passe du Kogrund.
C. Interdiction, par la Norvège, aux Sous-Marins de toutes nationalités de pénétrer dans ses eaux territoriales. Tension avec l'Allemagne.
D. La Suisse et la question des *Compensations*.

Aux Etats-Unis le Président Wilson eut à s'occuper de la question soulevée par l'apparition du *Deutschland* et par la Note des Alliés du 5 octobre [1].

Peu après, les torpillages commis par le *U 53*, dans les eaux américaines, sollicitaient à nouveau toute son attention [2].

Entre temps, il renouvelait ses réclamations au sujet du *Lusitania*, l'affaire n'étant pas encore réglée définitivement.

La *Suède* continuait sa politique favorable aux Empires centraux, nonobstant la décision prise en commun, avec le Danemark et la Norvège, à Christiania, le 23 septembre 1915, lors de la seconde Conférence scandinave, décision par laquelle les trois Etats représentés affirmaient leur volonté d'observer la plus stricte neutralité. Le 22 juillet 1916, elle fermait la passe du Kogrund, interdisant ainsi à la Marine britannique l'accès de la

1. Voir p. 150.
2. *Ibid.*, pp. 151 et s.

Baltique, et nuisant considérablement au ravitaillement de la Russie. Par contre, non seulement elle laissait ouvrir dans les eaux territoriales, entre le détroit Kalmar et Lulea, une route qui n'était accessible qu'aux bâtiments suédois ou allemands, mais encore elle y assurait, à ces bâtiments, la protection d'une escorte contre les forces navales russes. De sorte que les navires de commerce allemands auraient, désormais, accès aussi bien à la côte est qu'à la côte ouest de la Suède, tandis que les navires de commerce alliés, se trouvant dans les ports russes, avaient accès seulement à la côte ouest.

« La Suède complétait ainsi la barrière que les Allemands avaient posée entre les Alliés dans la Baltique [1]. » Les Alliés signalèrent à la Suède cette situation et prirent acte, « avec regret », de la différence « notoire » existant entre le traitement qui leur était appliqué, et celui qui était fait à leurs ennemis. Cette différence leur « semblait peu compatible avec les devoirs d'un Neutre loyal et impartial ».

La Suède répondit le 22 août par une note extrêmement cassante : elle maintenait sa décision antérieure.

D'autre part, non contente de prohiber la formation d'accords conclus sur le modèle de la Société « Transito », la Suède exigeait un équivalent d'importations pour toute marchandise dont elle permettait le passage vers la Russie. Elle nous privait du droit d'échanger notre or contre des billets de banque suédois, afin de nous obliger à solder nos comptes en marchandises.

Devant une telle résistance, l'Angleterre, le 18 août 1916, se décidait à supprimer, en ce qui concernait la Suède, l'exportation libre [2].

Désormais, toute expédition de marchandises vers la Suède donnerait lieu à une enquête préalable du Comité des dérogations, lequel avait pouvoir d'accorder les permis nécessaires.

1. Ernest Lémonon, *Les Alliés et les Neutres*, Delagrave, 1917, 1 vol. in-8, p. 289.

2. *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1916.

Si la Suède persévérait dans son attitude germanophile, la *Norvège*, au contraire, ne craignait pas d'affirmer ses sympathies pour l'Entente.

L'Angleterre lui fournissait, aux lieu et place de l'Allemagne, le charbon, le fer et l'acier nécessaires à son Industrie. En retour, elle acceptait très loyalement le contrôle anglais sur la « Destination finale » des diverses marchandises importées.

Par représailles, les sous-marins allemands torpillaient sans répit les navires norvégiens, menaçant d'une destruction complète la flotte marchande de ce pays. Et, pour cette œuvre d'anéantissement, ils utilisaient, comme bases de ravitaillement, les fjords de la Norvège elle-même, invoquant la règle de la Convention de La Haye, selon laquelle il est permis à tout navire de guerre belligérant de stationner 24 heures dans les ports ou dans les eaux territoriales des Puissances neutres.

Afin de remédier à cette situation et de couper court à de tels abus, le Gouvernement norvégien, par Décret du 13 octobre 1916, interdisait à tous sous-marins, quels qu'ils fussent, de pénétrer dans les eaux territoriales de la Norvège [1].

L'Allemagne, directement atteinte par cette mesure, protestait aussitôt de la façon la plus véhémente, s'efforçant, en outre, de redoubler ses torpillages et de châtier ainsi la mesure de Neutralité indépendante prise par le Gouvernement norvégien.

Ce dernier parut songer un instant à recourir à l'arbitrage du Tribunal de La Haye. La *Gazette populaire de Cologne* écrivait à ce sujet, le 4 novembre 1916 : « Si une telle proposition est faite au Gouvernement allemand, c'est à lui de juger s'il doit l'accepter ou non. Mais il semble qu'un différend de cette nature ne peut guère être réglé de cette façon. S'il s'agissait de fixer, par exemple, à qui doit appartenir une île, nous approuverions ce mode de règlement. Mais il s'agit d'un engage-

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1916.

ment politique qui n'est nullement de la compétence du Tribunal de La Haye.

Nous continuerons à voir, dans l'acte de la Norvège, une protestation inamicale, bien que la Norvège prétende que cet acte inamical vienne de nous.

Elle nous reproche de couler des bateaux?

A cela, nous répondrons que notre existence est en jeu ; que, pour nous, la guerre sous-marine est une question vitale, et que nous sommes contraints de la faire.

Si la Norvège veut aplanir le différend qui existe, qu'elle imite les États-Unis qui n'ont jamais interdit à nos sous-marins l'entrée des eaux territoriales américaines. »

Le Cabinet de Christiania, ouvertement soutenu par celui de Copenhague, répondit à la Note de la Wilhelmstrasse en précisant son point de vue et en maintenant sa décision.

Après de laborieuses négociations au cours desquelles la guerre parut plus d'une fois imminente, un arrangement intervint, le 5 décembre : « L'Allemagne avait eu soin de se réserver une porte de sortie. Elle avait fait dire, en effet, que ce dont elle se plaignait, c'était beaucoup moins de la décision concernant les sous-marins que de l'impossibilité où elle se trouvait, par suite des défenses de sortie édictées, d'importer d'assez nombreuses denrées alimentaires, notamment du poisson[1] ! » Le moyen était habile, car sur ce terrain, il était facile d'arriver à un accord.

Le ravitaillement de la Suisse en denrées nécessaires à son existence donnait lieu à des arrangements particuliers, conclus avec ses deux Voisins, l'Allemagne, d'une part, et la France, d'autre part.

En juillet 1916, l'Allemagne imaginait le système des *compensations*. Dès cette époque, elle exigeait de la Suisse, en échange des fournitures qu'elle lui adressait, des denrées alimentaires qui, pour la plupart, étaient livrées à la

1. E. Lémonon, *Les Alliés et les Neutres*, p. 291.

Suisse par les Nations de l'Entente. L'Allemagne prétendait ainsi imposer à la Suisse l'obligation de l'aider dans son ravitaillement, grâce à des marchandises fournies par les Alliés, et au détriment du Blocus exercé par ceux-ci.

Le Gouvernement helvétique envoyait aussitôt des délégués en France pour solutionner la question.

Le Gouvernement français ne voulant point faire le jeu de l'adversaire refusait de permettre que des marchandises françaises fussent exportées en Allemagne.

En présence de ce refus, le Gouvernement suisse demandait au Gouvernement allemand de modifier son attitude.

Une nouvelle Conférence infructueuse avait lieu à Paris au mois d'août, les pourparlers que la Suisse avait engagés avec l'Allemagne n'ayant abouti qu'à des formules très peu différentes des formules primitives :

Le trafic des *compensations* était remplacé par celui des *restitutions*, qui aurait consisté à reporter de Suisse en Allemagne des matières premières de même nature que celles contenues dans les articles fabriqués, vendus par l'Allemagne en Suisse.

L'Allemagne aurait vendu, par exemple, des cotonnades à la Suisse; elle aurait pu recevoir de la Suisse du coton brut. « On voit le piège, écrivait M. Ernest Lémonon, nous avons, fort heureusement, évité d'y tomber [1]. »

Tout ce à quoi nous consentîmes, fut l'échange, dans certains cas, et conformément aux Statuts de la S.S.S., de matières premières contre des produits fabriqués, mais sous la réserve que cet échange ne pourrait pas être utilisé militairement par l'Ennemi. En outre, le trafic des articles dits « de perfectionnement », prévu par les accords commerciaux avec la Suisse, fut étendu en ce qui concerne les métaux incomplètement ouvrés envoyés en Allemagne dans un but de « finissage ».

L'Allemagne, d'autre part, imposait de nombreuses

1. *Les Alliés et les Neutres*, p. 304.

restrictions à la Suisse concernant l'exportation des armes et des munitions : interdiction absolue de l'exportation des armes pour la fabrication desquelles auraient été utilisés le charbon, le fer ou l'acier fournis par elle ; condition imposée aux exportations d'armes et de munitions de n'être effectués que sur le vu d'un certificat délivré par une Commission spéciale qui se trouvait, en fait, sous la surveillance de l'Allemagne.

Il était, en outre, constitué un « Office central suisse » pour la fourniture du fer, dont les membres devaient justifier l'emploi des fers et aciers que l'Allemagne leur livrait ; et elle ne livrait plus de fers et d'aciers qu'aux Maisons qu'elle contrôlait de cette façon.

Ainsi le « Contingentement » et la surveillance de la « Destination finale » des marchandises importées, étaient exercés par elle d'une façon infiniment plus rigoureuse et plus attentatoire à la souveraineté indépendante de l'État neutre, qu'ils ne l'avaient jamais été par les Alliés : ceux-ci se bornaient à demander la preuve de l'utilisation finale de la marchandise importée dans le pays neutre importateur. L'Allemagne prétendait imposer son contrôle à toute l'industrie métallurgique suisse.

Aussi, par une Note du 8 décembre [1], les Alliés demandaient-ils au Conseil fédéral d'adopter les mêmes principes vis-à-vis l'Entente que vis-à-vis l'Empire allemand : simple application de la règle d'impartialité qui s'impose à tout État neutre.

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1917.

QUATRIÈME PÉRIODE

(1er février 1917 — 7 juillet 1917).

Le Renforcement du Blocus et le redoublement de la lutte sous-marine. La généralisation de la Guerre.

Section I.

DES BELLIGÉRANTS

Edit allemand du 1er février 1917. Le « Blocus renforcé ».
Déclarations du Chancelier de Bethmann-Holweg. Prétextes invoqués par les juristes allemands pour justifier les nouvelles mesures adoptées. Emploi sans restriction des sous-marins.
La riposte anglaise. « L'Ordre en Conseil » du 21 février. Examen critique des mesures édictées.

Le 1er février 1917, estimant désormais suffisants leurs préparatifs incessants en vue d'une guerre sous-marine sans merci, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie adressaient aux Neutres une Note ainsi conçue [1] : « A partir du 1er février, les Empires centraux s'emploieront, sans nouvel avis et par tous les moyens, à interrompre le trafic maritime de l'Angleterre, de la France et de l'Italie, ainsi que dans la Méditerranée orientale, dans les zones prohibées qui sont spécifiées et que publiera le *Journal officiel*.

Les navires neutres actuellement mouillés dans les ports des zones prohibées seront autorisés à quitter ces ports avant le 5 février et à suivre des routes plus courtes pour arriver en eaux libres.

Les Puissances centrales ont également adopté des dispositions pour accorder le délai voulu aux navires neutres à destination des ports d'une zone prohibée, qui, à la date du 1er février, se trouveront à peu de distance de cette zone. »

Cette Note était accompagnée d'une Annexe où il était dit notamment : « Les Empires centraux, malgré leur répugnance pour cette mesure, ont décidé d'établir le

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1917.

Blocus de l'Angleterre, de la France et de l'Italie, afin de hâter la conclusion de la Paix que les négociations n'ont pas pu procurer. Le Blocus commencera jeudi, à six heures du soir. En conséquence, tout bateau, quelle que soit sa Nationalité, qui sera trouvé à moins de vingt milles des côtes de ces pays sera torpillé *sans avertissement.* »

Et, dans un Mémoire joint à la Note, les zones prohibées étaient ainsi précisées :

A partir du 1er février 1917, on s'opposera sans plus, par toutes armes, à tout trafic maritime dans les eaux prohibées désignées ci-après autour de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et dans la Méditerranée orientale; les eaux bloquées sont :

a) Au nord, une région autour de l'Angleterre et de la France, délimitée par une ligne de 20 milles marins de distance, le long de la côte hollandaise jusqu'au bateau-feu de Terschelling, le degré de longitude du bateau-feu de Terschelling jusqu'à Udzie; une ligne allant par le point 62° nord, 0° de longitude jusqu'au 62° nord, 5° ouest, puis jusqu'au point 3 milles marins au sud de la pointe sud de Faroë; de là par le point 62° nord, 10° ouest, jusqu'au 61° nord, 15° ouest ; ensuite 57° nord, 20° ouest, puis le degré de longitude 43° nord au long, jusqu'à 20 milles marins du cap Finistère, et sur 20 milles de distance le long de la côte espagnole, jusqu'à la frontière française.

b) Au sud, la Méditerranée. Demeurera ouvert à la navigation neutre le territoire naval situé à l'ouest de la ligne : point de l'Espiquette jusqu'à 38° 20 nord et 6° ouest, ainsi qu'au nord et à l'ouest d'une bande large de 20 milles marins le long de la côte du nord de l'Afrique, commençant à 2° de longitude ouest.

En vue de relier cette région navale à la Grèce, il y aura une bande large de 20 milles marins.

Les navires neutres qui naviguent dans les eaux bloquées le feront à leurs risques et périls. Bien que des précautions aient été prises pour que les navires neutres

naviguant le 1er février à destination des ports des eaux bloquées soient épargnés pendant un délai approprié, il importe cependant de recommander de les avertir par tous les moyens dont on dispose et de les détourner.

Les navires neutres mouillés dans les ports des eaux bloquées peuvent encore quitter les eaux interdites avec une égale sûreté s'ils partent avant le 5 février et s'ils se rendent en eaux libres par le chemin le plus court. Le service des vapeurs américains réguliers de passagers peut continuer sans être inquiété si :

A) Falmouth est pris comme base de destination ;

B) A l'aller et au retour, Scibly et un point 50° nord, 20° ouest, sont abordés (des mines allemandes ne sont pas sur cette route);

C) Les vapeurs portent les insignes spéciaux suivants qui leur seront permis à eux seuls dans les ports américains. La coque et les constructions peintes alternativement en bandes verticales blanches et rouges larges de 3 mètres. A la poupe, le Pavillon américain. Dans l'obscurité, le Pavillon national et le badigeonnage des navires doivent, si possible, être visibles de loin et les navires doivent toujours et partout être fortement éclairés.

D) Un vapeur circule une fois par semaine dans chaque direction et que l'arrivée ait lieu à Falmouth, le dimanche, et le départ de Falmouth, le mercredi.

E) Le Gouvernement américain donne les garanties que ses vapeurs n'ont pas à leur bord des marchandises de contrebande (d'après les listes allemandes de contrebande). »

Le même jour, 1er février 1917, dans un discours prononcé devant la grande Commission du Reichstag, le Chancelier de Bethmann-Holweg commentait les motifs qui dictaient à l'Allemagne cette guerre sous-marine à

outrance : Le refus opposé par les Puissances de l'Entente à l'offre des pourparlers en vue de la Paix, du 12 décembre 1915, était invoqué pour rejeter sur les Alliés la responsabilité de la continuation de la Guerre. Et le Chancelier ajoutait :

« La question de la guerre sous-marine nous a déjà occupés trois fois au sein de cette Commission, en *mars*, en *mai* et en *septembre* de l'année dernière..... ..... J'ai fait observer avec force, chaque fois, que je parlais *pro tempore*, non pas comme partisan ou adversaire en principe de l'emploi sans restriction des sous-marins, mais en considérant l'ensemble de la situation militaire, politique et économique.

Une guerre sous-marine nous rapprochera-t-elle ou non d'une paix victorieuse ? Tout moyen, disais-je en mars, qui pourrait abréger la Guerre est le moyen le plus humain ; même le moyen le plus dépourvu d'égards, qui nous conduira à la victoire rapide, disais-je encore alors, doit être appliqué. »

En mars et en mai 1916, il était opposé à une guerre sous-marine illimitée ; en septembre encore, l'affaire, de l'avis unanime des chefs politiques et militaires, n'était pas encore en état d'être jugée. A l'heure nouvelle, il en allait autrement :

« *Aujourd'hui, le moment est venu où nous pouvons risquer cette entreprise avec les plus grandes chances de succès.* Nous ne pouvons donc pas attendre une époque plus tardive.... ..... L'ensemble de la situation militaire nous permet de prendre sur nous toutes les conséquences que pourrait entraîner la guerre sous-marine à outrance, et, puisque cette guerre, quoi qu'il arrive, est le moyen de nuire de la façon la plus grave à nos ennemis, elle doit commencer. »

Toute la Doctrine allemande sur la conduite des hostilités, toute la mentalité teutonne sur la libre manifestation de la force en vue du but à atteindre se trouvent résumés là.

Ce discours du Chancelier édifierait également, si besoin était, sur l'absolu mépris de l'Empire allemand

pour tous les traités, toutes les promesses et tous les engagements. M. de Bethmann-Holweg ne déclarait-il pas, en effet, que, dès les mois de mars et mai 1916, cette guerre sous-marine à outrance était désirée, voulue par l'Allemagne, différée seulement par des considérations d'inopportunité, et une préparation insuffisante.

Or, au même temps, le Gouvernement impérial avait fait remettre au Président Wilson la fameuse Note du 4 mai, par laquelle il déclarait renoncer désormais à ses barbares procédés de guerre sous-marine, et s'engageait à ne plus couler de navires non-belligérants sans avertissement préalable, et sans avoir donné aux passagers le temps nécessaire pour se réfugier en sûreté !

Il apparaît bien que la Conclusion de ces accords, de ces Conventions, n'est pour l'Allemagne qu'un moyen nouveau mis au service du but à atteindre, en lui permettant de spéculer, selon les circonstances et selon les événements, sur l'honnêteté de ses co-contractants.

Il n'empêche que, fidèles à la tactique adoptée tout au cours de cette guerre, les Allemands ont tenté de justifier, juridiquement, la monstrueuse violation de Droit que constituait la nouvelle mesure adoptée.

La thèse se trouve exposée dans un article du Professeur Dr Franz von Liszt, paru dans la *Deutsche Juristen Zeitung* du 1er mars 1917[1]. C'est une attaque violente contre le Président Wilson, accusé d'avoir rompu les relations diplomatiques sans aucun motif.

Ses arguments sont au nombre de trois :

a) L'Allemagne n'a pas manqué à sa parole : dans sa note du 4 mai, le Gouvernement impérial subordonnait sa renonciation à la guerre sous-marine à la condition que l'Angleterre renoncerait à ses procédés de lutte. Il est vrai, l'Amérique, par sa note du 10 mai, protestait contre cette réserve. « Mais, jamais l'Empire allemand, qui, au surplus, n'a pas répondu à cette dernière note,

1. *J.D. I. P.*, 1917, p. 991.

n'a retiré la réserve faite. Wilson peut, en conséquence, dire que ses espérances ne se sont pas réalisées, mais il ne saurait, sans se mettre en contradiction avec des faits authentiquement établis, nous reprocher d'avoir manqué à notre parole. »

b) La notion de « Zone de guerre » contre laquelle proteste l'Amérique a été proclamée pour la première fois par l'Angleterre, dans sa Déclaration du 3 novembre 1914, relative à l'établissement d'un champ de mines dans la Mer du Nord. L'édit allemand du 6 février 1915 ne fut qu'une riposte.

De même, la proclamation allemande du 1er février 1917 ne fut qu'une réponse à l'établissement d'un champ de Mines par l'Angleterre, depuis le Dogger Bank jusqu'aux abords des côtes de Hollande et du Danemark.

c) Au surplus, la mesure prise par l'Allemagne ne heurte en aucune façon les principes du Droit des gens. Elle consiste en une « fermeture de la Mer » qui n'a rien de commun avec le Blocus, non plus qu'avec l'idée d'une « Zone de guerre », ou d'un territoire d'opérations, telle qu'elle fut discutée en 1907 à la deuxième Conférence de La Haye. Il s'agissait alors d'hostilités entre les Belligérants; aujourd'hui, on envisage seulement l'éloignement des navires de Commerce neutres. En réalité, la « fermeture de la mer », au sens des Décrets anglais et allemands, est plutôt une sorte de fermeture par les mines, autorisée par la huitième Convention de La Haye.

« Notre guerre sous-marine, telle qu'elle a été aggravée, est pleinement autorisée par la Convention de La Haye, à condition, bien entendu, que les Puissances neutres aient été avisées des limites de la fermeture des eaux et que la navigation neutre ait ainsi reçu un avertissement d'ordre général. Il n'est pas nécessaire de formuler un avertissement spécial avant de couler chaque bateau : la mine n'avertit pas davantage avant d'anéantir le bateau et dans le champ de mines on n'a organisé aucun système de sauvetage pour les vies humaines. »

Cette argumentation apparaît vaine. L'examen le plus rapide en triomphe :

a) L'Amérique avait sommé l'Allemagne de renoncer à ses procédés de guerre sous-marine. L'Allemagne avait accepté, sauf une réserve basée sur la conduite éventuelle future de l'Angleterre. L'Amérique avait pris acte de la promesse allemande, mais rejette la réserve formulée.

L'Allemagne n'avait pas protesté. Pour autant, elle avait acquiescé à la note américaine du 11 mai.

b) S'agissant des mines sous-marines, c'est l'Allemagne qui, la première, en avait semé la haute mer; et, l'Angleterre, en établissant à son tour un champ dans la mer du Nord, n'avait fait qu'user de représailles, après que ses réclamations et ses avertissements furent restés vains.

c) La huitième Convention de La Haye n'avait autorisé l'emploi des mines sous-marines en haute mer que sous la double condition de n'affecter à cet usage que des mines amarrées et devenant inoffensives après un court laps de temps.

Cet emploi n'était donc aucunement comparable à l'action de sous-marins interdisant de façon permanente l'accès de vastes étendues de haute mer. D'autre part, la théorie nouvelle de la « fermeture de la mer », distincte de la notion de « zone de guerre », n'est pas admissible, car elle est la négation du principe universellement admis de la « mer libre ».

A l'argumentation du Dr Von Liszt, il est permis, nécessaire même, d'opposer les paroles prononcées à cette même Conférence de La Haye par un délégué de l'Allemagne, le Baron Marshall: « Sur les points non régis par la nouvelle convention, les officiers de la Marine allemande se guideront d'après les lois non écrites de l'Humanité et de la Civilisation. »

Dans une « interview » accordée à un quotidien parisien[1], l'éminent jurisconsulte qu'est Me Clunet la jugeait d'autre manière:

1. *Petit Parisien*, 3 février 1817.

« C'est, disait-il, le retour à l'application de l'Edit promulgué par l'Allemagne, le 4 février 1915, et applicable à l'Angleterre.....
et dont l'application fut atténuée par l'Allemagne à l'égard des Etats-Unis, sur les observations de Washington. Aujourd'hui, c'est l'amplification de cet édit, puisque l'Allemagne prétend en imposer les conditions, non seulement à l'Angleterre et à la Côte normande, comme il y a deux ans, mais à toute la France et à l'Italie.....

.....

Aux termes de la Déclaration de Paris de 1856, consécutif à la guerre de Crimée, et signée par la Prusse, il était dit, dans ce « chiffon de papier », qu'un Blocus, pour être obligatoire, « devait être maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi ».

Or, ce n'est pas le cas de l'Allemagne, qui n'a que des engins submersibles, et, par conséquent, le Blocus n'est pas, en droit, opposable aux Nations neutres.

D'autre part, l'Allemagne méconnaît les lois et usages de la mer car, même s'il y avait blocus effectif, un Navire neutre qui le forcerait ne devrait pas être détruit, et moins encore sans avertissement préalable.

Le navire neutre qui force le blocus doit être arraisonné, arrêté, conduit dans le port du Capteur et jugé par un Conseil régulier des Prises. Il y a donc audacieuse violation du Droit des gens par l'Allemagne.

En se conduisant de cette façon, l'Allemagne expose les officiers et marins qui montent ses submersibles, à être traités en véritables pirates, « comme violateurs du Droit des gens », suivant la vieille Ordonnance de Louis XIV du mois d'août 1681. »

La mesure adoptée constituait, en effet, la violation la plus flagrante du droit universellement reconnu aux Neutres de naviguer librement en haute mer. Non seulement, elle leur déniait ce droit, mais encore le leur déniait sous les sanctions les plus rigoureuses : la perte de leur biens et de leur vie.

Les navires neutres inoffensifs, se rendant simplement d'un port neutre à un autre port neutre, étaient exposés à un torpillage immédiat et sans avertissement préalable pour le seul fait de traverser une partie quelconque des nouvelles zones interdites.

Par l'Annexe jointe à l'Edit, l'Allemagne avait signifié qu'elle ne tolérerait désormais la navigation américaine que dans des limites étroites, et la soumettait à des conditions rigoureuses. Dès lors, le navire américain venant en Europe et traversant les zones prohibées n'usait plus d'un droit de libre navigation en haute mer; il jouissait seulement d'une faveur spéciale que l'Allemagne voulait bien lui octroyer sous certaines conditions, s'étant arrogée la souveraineté sur toutes ces étendues de haute mer.

Cet Edit souleva, en conséquence, partout, chez les Belligérants et chez les Neutres, une émotion considérable.

Le Ministre des Affaires étrangères d'Angleterre ripostait aussitôt :

« Le Gouvernement anglais déclare n'avoir reçu aucune communication officielle par voie diplomatique ou autre relative à ces mesures nouvelles . . . . . .

. . . De la décision annoncée par le Gouvernement allemand, une seule conclusion peut être tirée, c'est que l'Allemagne se prépare à ajouter un nouveau crime inqualifiable contre le droit et l'humanité à ceux qui l'ont déshonorée.

Telle étant la situation, le Gouvernement britannique a fait savoir que des représailles seraient exercées immédiatement le cas échéant. »

Et le *Times* écrivait, approuvant la réponse faite par le Ministre des Affaires étrangères: «Les navires de la Croix-Rouge russe ont été attaqués dans la mer Noire; les vaisseaux-hôpitaux anglais et français ont dû leur immunité relative au simple fait que nos mesures de précaution furent plus complètes. Le *Britannic* et le *Bracmar-Castle* furent coulés dans la mer Egée dans les derniers jours de

novembre. Le document allemand n'a évidemment pour but que de préparer la voie à de nouvelles atrocités. »

L'effective riposte se produisit, dès le *21 février*, par la promulgation de l'*Ordre en Conseil* suivant :

« Désormais, tout navire rencontré en mer, venant d'un pays neutre ou se rendant vers un pays neutre auquel l'Ennemi peut avoir accès, sera réputé porteur de marchandises en provenance ou à destination de l'Ennemi, et sera amené dans un port pour y être examiné et, au besoin, mis en adjudication par la Cour des Prises.

Tout navire porteur de marchandises en provenance ou à destination de l'Ennemi sera sujet à *être saisi* et condamné pour s'être prêté au transport de ces marchandises. Exception est faite pour les Navires qui se soumettront à l'examen de leurs cargaisons dans un port britannique ou allié. Toute marchandise qui, dans cet examen, apparaîtra comme étant de provenance ou à destination de l'Ennemi sera sujette à confiscation. »

Le texte nouveau apportait des transformations radicales aux solutions consacrées par « l'Ordre en Conseil » anglais du 11 mars, et le Décret français du 13 mars 1915 [1] :

1° Tout délai est supprimée;

2° Tout navire venant d'un pays neutre ou se rendant vers un pays neutre limitrophe des Empires centraux étant présumé porteur de marchandises de provenance ou à destination de l'Ennemi, le fardeau de la preuve passe du Capteur au saisi ;

3° En cas de culpabilité, le Navire et la cargaison sont traités comme ennemis.

C'était, dans l'ensemble, comme des représailles légitimes et comme le développement des principes directeurs de l'action des Alliés : droit d'arrêter le trafic ennemi par tous les moyens. Dans une Note du 5 novembre 1915, le Gouvernement américain avait contesté cette

1. Voir ces textes, *infra*, p. 70 et suiv.

thèse. Cependant, les Neutres n'hésitèrent pas. L'implacable férocité avec laquelle l'Allemagne mit en œuvre les mesures nouvelles édictées par elle devaient faire disparaître toute possibilité de controverse.

Et c'est un journal américain, *The World* (de New-York), qui écrivait, immédiatement après la publication du nouvel « Ordre en Conseil » : « Comparons les méthodes anglaises et allemandes. Du côté anglais, nous voyons les forceurs de Blocus amenés dans les ports anglais et jugés par le Tribunal des Prises. Les passagers et l'équipage ne sont pas assassinés et la propriété privée n'est pas détruite. Les propriétaires des navires saisis peuvent faire appel. Au pis aller, si des dégâts sont subis du fait du Blocus, ils sont purement matériels. Du côté allemand, les navires entrant dans la zone interdite sont coulés sans avertissement; les passagers et les équipages sont assassinés. Aucun effort n'est fait pour déterminer le statut du navire et la nature de la cargaison.

La différence entre le Blocus anglais et la campagne sous-marine allemande est exactement celle existant entre une arrestation arbitraire par un policeman et un assassinat avec préméditation. Cela, les propagandistes allemands le savent aussi bien que nous. »

Du reste, dès le lendemain de la promulgation du nouvel « Ordre en Conseil », 22 février, le Ministre du Blocus, Lord Robert Cécil, avait expliqué au Correspondant de *L'Associated Press* la façon dont l'Angleterre entendait intensifier le Blocus.

« L'Ordonnance allemande prescrivant la piraterie ne constitue pas un bluff, elle est trop meutrière pour cela. Néanmoins, si la proportion des navires coulés est très faible relativement au nombre de vaisseaux qui passent indemnes, ce qui donne à cette piraterie un élément de terreur, c'est l'incertitude même où est le navigateur d'être atteint ou non par un corps de hasard.

Quoi qu'il en soit, nous désirons très vivement nous conformer aux vœux des Neutres en cette affaire comme en toutes autres, même si nous estimons nous-mêmes que ces vœux ne sont pas justifiés.

En conséquence, dans certains cas où nous avons acquis la conviction que les navires neutres ne naviguent nullement dans l'intérêt de l'ennemi, nous prenons des mesures pour les faire examiner à quelque port britannique, celui d'Halifax (Nouvelle-Ecosse), par exemple. Naturellement, cela ne signifie pas que nous renoncions à exercer le droit de visite et de perquisition qu'il nous serait évidemment impossible d'abandonner. Cela signifie seulement que nous exerçons ce droit sous une autre forme, et afin de rendre notre action aussi claire que possible, nous déclarons du même coup que tout vaisseau surpris essayant de forcer le blocus avec des marchandises de ou pour l'Allemagne, soit directement, soit indirectement, s'expose à être condamné par le Tribunal des Prises.

Nous ajoutons que si ce vaisseau ne fait pas volontairement escale dans un port britannique pour y être examiné, il ne pourra pas se plaindre si sa conduite le rend suspect et constitue un commencement de preuve qu'il navigue pour le compte de l'ennemi.

Voilà ce que veut dire la nouvelle proclamation. J'espère et je crois qu'en pratique cela n'apportera aucun changement au système actuel qui continuera à être appliqué exactement comme par le passé, sauf que certains navires subiront un examen à Halifax au lieu de le subir à Kirkwal. »

Certes, nous sommes loin des solutions rigides que professaient les théories du Droit international d'avant-guerre !

Objectera-t-on les droits intangibles des Neutres ?

Excipera-t-on de leur souveraineté, et retournant à l'adresse des Alliés la réponse du Président Wilson à l'Allemagne, dira-t-on que, si les représailles sont, dans une certaine mesure, légitimes, de Belligérant à Belligérant, elles ne sauraient, en aucun cas, et sous aucun prétexte, permettre d'attenter aux droits des Neutres ?

En réalité, l'Allemagne, par ses procédés de guerre sous-marine, s'est mise au ban des Nations civilisées. Aux Alliés incombait la charge redoutable de combattre cet adversaire, s'inspirant de telles méthodes de lutte.

Or, entre leurs mains, l'arme la meilleure, la plus sûre et la plus efficace, était précisément ce Blocus, admis, consacré par le Droit et par la tradition, et dont la suprématie navale de l'Angleterre permettait la réalisation immédiate. Mais, certains Neutres, poussés par l'esprit de lucre, n'ont pas craint de fausser cette arme entre les mains des Alliés en aidant activement au ravitaillement clandestin des Empires centraux.

En lui donnant les moyens de subsister, de continuer la lutte, ils ont permis de perpétrer plus longtemps des attentats odieux, qui vont se multipliant, et qui frappent, désormais, indistinctement, Belligérants et Neutres.

Si donc, des restrictions sont imposées doréravant au libre commerce de ces derniers, quelques atteintes portées à leur pleine souveraineté, elles sont la juste sanction de leurs agissements passés, et, en tout cas, leur conséquence immédiate.

Au surplus, de quoi les Neutres se plaindraient-ils?

L'Allemagne, oublieuse des services rendus, ne se proposait-elle pas de torpiller sauvagement, sans la moindre hésitation, les Navires neutres, Biens et passagers, de même que les Navires belligérants, chaque fois qu'ils useraient de leur droit indiscutable de naviguer dans ces parties de mer libre qu'il avait plu à l'Allemagne de déclarer « zones de guerre »?

Contre pareils actes d'hostilité caractérisée, pour diverses raisons, et surtout par crainte de la force allemande, ces Neutres se bornaient, pour la plupart, à de platoniques et inopérantes protestations. Seuls, les Alliés osaient assumer la lutte. Leur triomphe serait donc la reconnaissance de ces droits essentiels des Neutres.

Dès lors, devenus en quelque sorte les champions et les défenseurs des droits de l'Humanité tout entière, et, notamment, de ce droit, jusqu'ici incontesté, qu'ont les Neutres de naviguer en mer libre sans s'exposer, pour autant, à la perte immédiate de leurs Biens et de leur vie, les Alliés n'avaient-ils pas, en toute justice, le droit de surveiller les importations en pays neutres à seule fin

d'éviter que certains commerçants de ces pays ne se fissent les agents de ravitaillement de l'Allemagne ?

Sans doute, raisonner de la sorte, c'est introduire un élément subjectif dans l'appréciation de la validité des mesures nouvelles adoptées par les Alliés ! En réalité, les Neutres eux-mêmes l'autorisaient. Ils élevèrent tous, ainsi que nous le verrons ultérieurement, une protestation énergique contre la violation de leurs droits et des lois d'humanité par l'Edit allemand du 1er février 1917.

Cependant, la reprise intensive de la guerre sous-marine, commentée, vantée, glorifiée par la Presse d'Outre-Rhin, suscitait dans l'Allemagne entière un enthousiasme délirant, d'immenses espoirs.

Des souscriptions publiques s'ouvraient en faveur des équipages des sous-marins. Un conseiller municipal de Coblentz offrait une prime de 2.000 marks à l'équipage du sous-marin qui aurait coulé le plus de navires entre le 15 février et le 1er mars.

Afin de répondre à cette excitation à la piraterie, M. André Lefèvre déposa, le 14 février, sur le Bureau de la Chambre française, un projet de résolution tendant à allouer une prime à l'équipage de tout navire marchand qui, attaqué par un sous-marin allemand, aurait réussi à le détruire [1].

1. En suite de ce projet de résolution, un crédit a été prévu, dans la forme des fonds secrets, pour récompenser les équipages qui détruiraient des sous-marins.

Section II.

DES NEUTRES

1° *Les États-Unis* : La rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne. La Neutralité armée. La préparation résolue aux hostilités.

2° Les protestations et la rupture des relations diplomatiques par plusieurs États.

3° Les complaisances germaniques des Puissances secondaires.

1° Les États-Unis : La rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne. La Neutralité armée. La préparation résolue aux hostilités.

Nulle part, l'émotion soulevée par l'Edit allemand du 1er février 1917 ne fut aussi intense qu'aux Etats-Unis.

Le Gouvernement de Washington avait réclamé avec insistance, et, finalement, obtenu du Gouvernement impérial, la promesse de renoncer à ses procédés antérieurs de guerre sous-marine. L'interdiction de tels procédés vis-à-vis les nationaux américains résultait donc, non seulement des principes du Droit international et des règles d'humanité, mais, en outre, de l'engagement pris, *le 4 mai 1916*, par la Wilhelmstrasse.

D'un trait de plume, l'Empire allemand effaça ses engagements antérieurs, et réduisit ses obligations à néant.

On imagine aisément la stupeur causée. Le correspondant à New-York du *Daily Mail* la traduisit :

« L'annonce par l'Allemagne de la guerre sous-marine à outrance est tombée sur le peuple des Etats-Unis comme un coup de foudre. L'émotion est plus intense qu'elle ne le fut jamais depuis le début de la guerre, plus violente même qu'à l'époque de l'horrible drame du *Lusitania*.

Toute la presse est d'avis que le pays est à la veille de

la guerre. La majorité des journaux affirment qu'il est impossible d'accepter une pareille note ; ils la considèrent comme une insulte, demandent la rupture des relations diplomatiques et des mesures énergiques pour défendre les droits des Américains. »

Deux jours plus tard, le 4 février, le Président Wilson rompait les relations les diplomatiques avec l'Allemagne, remettant ses passeports au Comte Bernstorff, et rappelant M. Gérard, ambassadeur à Berlin.

Dans l'après-midi du même jour, il avait parlé au Congrès assemblé [1] :

« Je pense que le Congrès sera d'accord avec moi, en présence de cette déclaration qui, à l'improviste et sans un avis antérieur quelconque, retire l'assurance solennelle donnée dans la Note du 4 mai 1916, que le Gouvernement des Etats-Unis n'a plus d'autre alternative compatible avec la dignité et l'honneur des Etats-Unis que de recourir à la décision que, par sa Note du 18 avril 1916, il annonçait devoir prendre au cas où le Gouvernement allemand ne déclarerait pas abandonner et n'abandonnerait pas effectivement les procédés de guerre sous-marine qu'il employait alors et qu'il a l'intention d'employer de rechef aujourd'hui.....
..... « Si la confiance invétérée de ma part en la discrétion et la claivoyance de leurs intentions venait malheureusement à se manifester sans fondement, si des vaisseaux américains, des existences américaines devaient réellement être sacrifiées par leurs commandants navals en contradiction inconsidérée avec les accords justes et raisonnables du Droit des gens et les commandements évidents de l'humanité, je prendrais la liberté de revenir devant le Congrès pour qu'on me donne l'autorité pour employer tous moyens qui peuvent être nécessaires pour protéger nos marins, nos concitoyens, au cours de leurs voyages légitimes et pacifiques en haute mer.

Je ne puis rien faire de moins. Je considère comme entendu que tous les gouvernements neutres adopteront

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1917.

la même ligne de conduite.....
..... Notre seul but n'est pas autre chose que de défendre les droits incontestables de notre peuple. Nous ne désirons satisfaire aucune visée égoïste. Nous cherchons seulement à rester fidèles en pensées et en actes aux principes immémoriaux de notre peuple que j'ai cherché à exprimer dans le discours que je faisais au Sénat, il y a deux semaines seulement. Nous cherchons uniquement à revendiquer nos droits à la liberté, à la justice et à la tranquillité de l'existence.

Ce sont là des éléments de paix et non de guerre. Dieu veuille que des actes d'injustice voulus de la part du Gouvernement allemand ne viennent nous provoquer à les défendre ! »

Le lendemain, 5 février, le Président Wilson envoyait aux Représentants diplomatiques des Etats-Unis, accrédités auprès des Puissances neutres, une communication leur enjoignant de notifier immédiatement à ces Puissances la conduite des Etats-Unis.

« Le Président, était-il dit dans ce document, croit que ce sera travailler à la paix du monde si les Puissances neutres peuvent adopter une ligne de conduite analogue. »

Le 9, passant des menaces aux actes, l'Allemagne torpillait, par l'un de ses sous-marins, le paquebot *California* de la Compagnie *Anchor*. Le torpillage avait lieu sans avertissement préalable : trois enfants américains furent au nombre des disparus.

La Presse allemande accentuait encore la provocation. Les *Dernières nouvelles de Münich* écrivaient :

« Wilson, s'il croit que ses menaces pourront changer la décision allemande, méconnaît la situation entièrement. Notre volonté ne fléchira pas malgré le sabbat des sorcières qui va reprendre autour de nous. La décision est irrévocable et l'immixtion des Neutres qui, à diverses reprises, nous ont gênés et ont de façon funeste prolongé toujours de nouveau la guerre, ne sera plus jamais tolérée. Nous allons subir l'épreuve dernière dans cette lutte formidable. »

Et, de son côté, la *Gazette de Francfort* écrivait :

« La guerre sous-marine sans restriction ne sera pas changée. Nous l'avons entreprise comme un jeu de dés, mais l'Empereur, le Chancelier, le Commandant de l'Armée, l'Etat-major de la Marine avaient prévu toutes les conséquences. »

Toutefois, le même jour, le Gouvernement allemand, par l'intermédiaire du Ministre de Suisse aux Etats-Unis, proposait de reprendre les négociations, sous la seule condition que le Blocus commercial contre l'Angleterre ne serait pas gêné. Mais le Gouvernement de Washington refusait aussitôt : « à moins que et jusqu'à ce que le Gouvernement allemand ne renouvelle ses assurances du 4 mai et n'agisse en conformité desdites assurances. »

Quelques jours plus tard, le 20 février, M. Penfield, ambassadeur des Etats-Unis à Vienne, remettait au Ministère des Affaires étrangères d'Autriche-Hongrie un Mémorandum concernant les nouvelles mesures de guerre sous-marine prises par l'Allemagne.

Après un historique de la question, et un rappel de toutes les Notes antérieures échangées entre les Gouvernements américain et autrichien, et, notamment, de la Note du 29 décembre 1915 par laquelle le « Gouvernement impérial et royal déclarait ne pouvoir qu'approuver dans ses lignes générales, la conception du Gouvernement américain », le Mémorandum ajoutait :

« En même temps que la Note allemande du 31 janvier délimitait les régions côtières des pays de l'Entente à considérer comme dangereuses, par suite de la présence des sous-marins, le Gouvernement austro-hongrois faisait savoir que l'Autriche-Hongrie et ses alliés avaient résolu d'interdire par tous les moyens la navigation à l'intérieur de la zone prohibée. On serait donc en droit de conclure qu'un changement plus ou moins important a été apporté à l'assurance donnée, lors de l'affaire de *l'Ancona*, et renouvelée à l'occasion de l'incident du *Persia*, assurance qui, dans ses grandes lignes, est pareille à celle que contient la Note du Gouvernement allemand en date du

4 mai 1916 et qui stipule, conformément aux principes généraux du Droit des gens sur les saisies, perquisition et destruction de navires marchands, que les navires de cette espèce ne seront coulés ni à l'intérieur, ni à l'extérieur des parties de la mer déclarées zone de guerre sans avertissement ni sauvetage des passagers et de l'équipage, sauf pourtant au cas de fuite ou de résistance de la part de ces navires.

Cette assurance, en effet, aurait été plus ou moins modifiée par les déclarations du Gouvernement austro-hongrois, les 10 décembre 1916 et 31 janvier 1917.

En conséquence, et étant donné que le Gouvernement des Etats-Unis ne peut être clairement renseigné sur la signification et les suites de ces déclarations, notamment de la dernière en date, il exprime le désir d'obtenir de pleines précisions et certitudes sur la manière de voir du Gouvernement impérial et royal en ce qui concerne la conduite de la guerre sous-marine. Il souhaite notamment de savoir si les assurances données lors des affaires de *l'Ancona* et du *Persia*, doivent être considérées comme ayant subi des modifications, ou comme ayant été annulées. »

Le 6 mars, le Ministre des Affaires étrangères autrichien remit à l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique un long mémoire en réponse.

L'Autriche y faisait tout d'abord le procès du Blocus entrepris par les Alliés et de l'extension donnée à la liste des objets de Contrebande de guerre. Elle s'attaquait plus particulièrement à l'Angleterre, l'accusant d'avoir « jeté immédiatement par-dessus bord » les règles consacrées par la Déclaration de Londres, et tâchait à expliquer le Blocus sous-marin comme la riposte inévitable, et dans l'intérêt des Neutres, aux violations de Droit commises par les Alliés.

Puis, venant aux faits concrets, de *l'Ancona*, elle disait : « Avant tout, le Gouvernement impérial et royal voudrait faire remarquer qu'à son point de vue également la thèse exposée par le Gouvernement américain et défendue par de nombreux ouvrages savants, savoir : les na-

vires marchands ennemis ne doivent pas être anéantis, sauf dans le cas où ils cherchent à fuir ou offrent de la résistance, sans que les personnes à bord ne soient mises en sécurité, forme, pour ainsi dire, le nœud de tout le débat.

On peut, pour des raisons d'humanité qui sont aussi chères au Gouvernement impérial et royal qu'au Cabinet de Washington, poser le principe général qu'en usant du droit de détruire les navires marchands de l'Ennemi, on doit éviter autant que possible les pertes de vies humaines. Ce principe ne peut être appliqué par les Belligérants qu'en lançant un avertissement avant de faire usage de leur droit de destruction. »

Mais des exceptions peuvent être prévues à ce principe :

La Déclaration de Londres avait admis le torpillage sans avertissement préalable lorsque l'ennemi cherche à fuir ou à offrir de la résistance.

Le Mémorandum austro-hongrois préconisait une solution identique dans les deux cas suivants :

1° Lorsque « des navires de Commerce ou autres navires prévus se mettent au service d'un Belligérant, soit pour transporter des troupes, soit qu'ils portent à bord des équipages militaires ou armés pour se livrer à des actes d'hostilité quelconque ».

2° Lorsque l'équipage d'un navire marchand refuse de débarquer les passagers (cas *Ancona*), ou lorsque les passagers eux-mêmes refusent de se laisser débarquer.

Admettre la solution contraire, serait permettre à tout passager de réduire à néant le droit des Belligérants de torpiller les navires ennemis.

Et, dès lors, de conclure :

« Les principes de l'humanité sont donc bien mieux servis si l'on avertit à temps les personnes de ne pas prendre passage sur les navires en danger d'être coulés.

Le Gouvernement impérial, malgré une mûre réflexion sur toutes les questions de droit entrant en considération sur cette affaire, n'a pu arriver à la conclusion que les ressortissants des Pays neutres ont le droit de voyager sans danger sur des vaisseaux ennemis.

Le principe d'après lequel les Neutres peuvent également en temps de guerre jouir de la liberté des mers ne s'applique qu'aux Navires neutres et non aux personnes neutres à bord des navires ennemis, car on sait que les Belligérants ont le droit d'enrayer le trafic maritime ennemi dans la mesure de leurs possibilités.

Les Belligérants doivent repousser toute tentative d'enrayer leurs entreprises. Ils décident souverainement quelles sont les mesures qu'ils ont à prendre contre la navigation ennemie. Les Neutres n'ont dans un cas semblable aucun autre intérêt légitime. Ils n'ont aucun droit juridique lorsque l'un des Belligérants les avertit à temps de l'interdiction faite à l'ennemi afin qu'ils puissent éviter de confier leurs vies et leurs biens à des navires ennemis.

Le Gouvernement impérial et royal doit admettre que le Cabinet de Washington approuve ce point de vue inattaquable, car si le Gouvernement américain voulait élever des doutes sur sa légitimité, faudrait-il admettre, ce qui n'est sûrement pas la pensée du Gouvernement de l'Union, que les Neutres sont libres de s'ingérer dans les opérations militaires des Belligérants et de se faire juges finalement des moyens de guerre employés contre les ennemis. »

La *United Press* écrivait aussitôt :

« Les autorités sont frappées du fait que la Note autrichienne insiste sur la différence entre les navires ennemis et les navires neutres. »

« Réponse ambiguë, écrivait M. Ernest Lémonon [1] : l'Autriche s'est solidarisée avec l'Allemagne, tout en déclarant qu'elle maintenait les assurances déjà données par elle aux Etats-Unis. »

La Note austro-hongroise affirmait, en effet, le droit du Belligérant de couler les Navires de Commerce ennemis sans avertissement préalable, spécial à chaque cas, prétendant que la substitution d'un avertissement général à

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1917.

tous ces avertissements spéciaux était parfaitement licite.

Or, une telle prétention ne saurait être admise. Jusqu'ici c'était, pour les Neutres, un droit incontesté, affirmé par tous les Auteurs, proclamé par toutes les Conférences d'avant-guerre, que celui de naviguer à bord des navires de Commerce des Belligérants. Certes, il était loisible à l'adversaire de capturer ce navire, la propriété privée n'étant pas respectée en matière de guerre maritime. Mais c'était seulement dans des cas exceptionnels qu'à cette capture le Belligérant pouvait substituer la destruction, et cette destruction, il ne pouvait l'effectuer qu'après avoir donné aux passagers le temps nécessaire pour assurer leur sécurité.

Il est remarquable que l'Autriche, aussi bien que l'Allemagne, ne cessèrent d'invoquer, comme principal argument justifiant leur conduite, leur désir d'assurer la liberté des mers, enchaînée jusqu'ici par l'omnipotente Angleterre.

Singulier procédé, en vérité, pour assurer la libre navigation, que de commettre les pires attentats, et frapper des pires châtiments, ceux coupables seulement d'avoir usé de ce droit de libre navigation en mer libre.

Toutefois, la Note autrichienne semblait désavouer partiellement la thèse allemande, en distinguant soigneusement les navires neutres des navires ennemis, en réservant pour les premiers le droit de libre navigation en haute mer.

Ce n'était qu'une affirmation de principe : elle n'empêchait pas le Gouvernement austro-hongrois d'adopter finalement toutes les Conclusions et toutes les prescriptions de l'édit allemand. D'où, pour justifier son attitude, l'excuse de circonstances de fait particulières : « S'il se voit obligé d'interdire aussi la navigation neutre dans certaines régions de la mer, le gouvernement veut, pour justifier cette mesure, non pas seulement s'appuyer sur la conduite de ses ennemis, mais sur le fait que l'Autriche Hongrie a été mise dans un état de nécessité typique par l'entêtement et la haine de ses ennemis qui cherchent à l'anéantir. »

Plus encore, l'Allemagne sentait la nécessité d'excuser et de justifier aux yeux des Neutres la violation de la promesse faite par elle aux États-Unis, le 4 mai 1916. Le 27 février, le Chancelier parlant devant le Reichstag assemblé, donnait aux affirmations du Président Wilson « un démenti catégorique ».

« En 1916, l'Amérique livrait à l'Entente des quantités énormes de matériel de guerre. Pendant qu'on veillait jalousement sur le droit des citoyens américains de se rendre librement dans les pays de l'Entente et de traverser sans encombre les champs de bataille de la mer pour commercer avec la France et l'Angleterre, et même pour faire le commerce d'objets qui devaient être payés du sang allemand, on ne semblait pas considérer comme aussi précieux le droit des Américains d'entretenir les mêmes relations avec les Puissances centrales. On a protesté, il est vrai, contre certaines mesures prises par l'Angleterre en violation du Droit international, mais, finalement, on a pris son parti. Étant données ces circonstances, le reproche d'avoir méconnu les droits américains paraît bien peu fondé et je dois repousser avec la même énergie celui qu'on nous adresse d'avoir manqué à l'honneur et à la dignité des États-Unis en revenant sur les assurances données par la Note du 4 mai 1916.

D'avance nous avions déclaré expressément que, dans certaines, circonstances, ces assurances deviendraient caduques. Je vous prie de vous rappeler la Conclusion de notre Note du 4 mai 1916 dans laquelle nous disions que nous observions dans la conduite de la guerre sous-marine les principes d'une guerre de croisière. Permettez-moi de vous relire cette partie de la note :

« Dans la lutte pour l'existence que l'Allemagne est contrainte à soutenir, elle ne peut pas laisser les Neutres réclamer des restrictions, en vue de la sauvegarde de leurs intérêts, dans l'emploi d'une arme efficace, s'il est permis à ses ennemis d'employer à leur gré des moyens de guerre interdits par le Droit international : de pareilles exigences seraient contraires aux principes de la Neutralité ! »

Cette argumentation ne résiste pas à l'examen.

Dès réceptions de la Note allemande du 4 mai 1916, M. Lansing, Ministre des Affaires étrangères, adressait à l'Allemagne, au nom du Gouvernement de l'Union, la note rectificative suivante :

« Le Gouvernement des États-Unis croit nécessaire de déclarer qu'il considère comme entendu que le Gouvernement impérial allemand n'a pas l'intention de comprendre implicitement que le maintien de la politique nouvellement annoncée dépend en quoi que ce soit de la marche ou du résultat de négociations diplomatiques entre le Gouvernement des Etats-Unis et tout autre gouvernement belligérant, nonobstant les faits que certains passages de la note du gouvernement impérial du 4 courant sembleraient susceptibles de recevoir cette interprétation. Toutefois, afin d'éviter un malentendu, le Gouvernement des Etats-Unis notifie au gouvernement impérial qu'il ne peut un seul instant admettre ou encore moins discuter l'idée que le respect par les autorités navales allemandes des droits des citoyens des Etats-Unis en haute mer dépende en aucune façon et au moindre degré d'une conduite de tout autre gouvernement à l'égard des droits des Neutres et des Combattants. *De telles affaires sont séparées et absolues et non relatives.* »

A cette note du 8 mai, l'Allemagne ne fit aucune réponse. Son silence signifiait bien qu'elle acceptait la rectification notifiée par le Gouvernement américain.

La dialectique serrée du Président Wilson avait par avance déjoué et rendu vain le faux-fuyant que l'Allemagne avait tenté de se réserver pour se dérober plus tard à l'engagement pris.

Au surplus, ce reproche de fournir aux Alliés des armes et des munitions avait depuis longtemps été combattu et réduit à néant par les écrits et les discours de maints publicistes, de maints juristes, de maints hommes d'Etat, parmi lesquels le Président Wilson, l'ex-Président Taft, le Ministre des Affaires étrangères Bryan [1].

1. Le Marché des Armes aux États-Unis et le devoir des Neutres, par M. de Lapradelle, *Revue politique et parlementaire* du 10 octobre 1915.

Certes, la maîtrise des Mers entraînait ce résultat que seuls les Alliés pouvaient se ravitailler sur le marché américain. Mais c'était une conséquence naturelle de la disproportion des forces navales des Belligérants. Fermer le marché américain, sous prétexte de rétablir l'égalité entre combattants, eût été, de la part des Etats-Unis, sortir de la Neutralité, puisque c'eût été sortir de l'impartialité, et enlever aux Alliés, par un acte contraire au Droit international écrit, l'un des avantages que leur conférait leur suprématie navale.

L'argumentation invoquée par M. de Bethmann-Holweg ne saurait donc justifier en aucune façon la violation des engagements pris en conformité des principes généraux du Droit et de l'Humanité.

Or, tandis que le Chancelier argumentait de la sorte à faux devant le Reichstag, le même jour le Président Wilson proclamait à bon droit devant le Congrès américain les principes de la Neutralité armée.

Après avoir examiné les récents torpillages de l'*Housatonic* et du *Lyman-Law*, noté l'attitude de plus en plus agressive des Autorités et de la Presse allemandes, et rappelé que le terme prochain de la Législature était de nature à retarder les préparatifs nécessaires pour la défense éventuelle des droits des Américains, le Président ajoutait :

« Nous devons défendre notre Commerce et l'existence de nos sujets, dans les difficiles circonstances actuelles, avec discrétion, mais avec une décision ferme et claire. Seules la méthode et l'étendue de notre action restent à décider d'après les circonstances, si ces circonstances devaient se présenter.

Puisqu'il a été malheureusement prouvé qu'il est impossible de sauvegarder par les moyens diplomatiques nos droits comme Neutres contre les atteintes illégales qu'ils subissent de la part de l'Allemagne, il ne peut y avoir d'autre solution que la neutralité armée, que nous saurons maintenir et dont il y a de nombreux précédents dans l'histoire des Etats-Unis.

On doit espérer ardemment qu'il ne sera pas nécessaire de mettre en action des forces armées ; le peuple américain ne le désire pas ; nos désirs ne diffèrent pas des siens. »

Or, ce même jour, 27 février, les Allemands torpillaient, sans aucun avertissement, un grand paquebot anglais *Le Laconia*. Deux Américaines, une mère et sa fille, périssaient dans la catastrophe.

La Chambre de Commerce de New-York, par un ordre du jour, demandait l'armement immédiat de tous les vapeurs américains portant le courrier d'Europe.

La Commission des Affaires étrangères du Sénat décidait d'appuyer la proposition Flood dans la forme proposée savoir : que soient autorisés les Commandants de tous les navires marchands américains à s'armer pour se défendre contre les attaques illégales, et le Président des Etats-Unis à fournir aux navires un armement défensif pour l'avant et l'arrière.

Le Sénat octroyait au Président les mêmes crédits que la Chambre : 100 millions de dollars, et respectait les termes du projet donnant au Président le droit d'employer tous les autres moyens.

Le 6 mars, le Président Wilson inaugurant sa seconde Présidence, prononçait au Capitole un discours définissant sa politique. Il disait, entre autres déclarations : « Nous avons été obligés de nous armer afin de revendiquer notre droit à un minimum certain de justice et de liberté d'action. Nous nous tenons fermement dans la Neutralité armée puisqu'il semble qu'il n'y ait pas d'autre moyen de manifester ce que nous désirons avoir et ce à quoi nous ne pouvons pas renoncer. » L'ordre donné par lui, le lendemain, au Ministère de la Marine d'armer les vaisseaux, bien qu'il fût attendu, portait à son comble l'enthousiasme des patriotes et la fureur des pacifistes.

« Un frémissement de joie passe ce matin à travers la vraie Amérique », notait le *Philadelphia Public Ledger*.

« Le Président provoque l'Allemagne », écrivait d'autre part le *Cincinnati Volksblatt*.

Le 18 mars, trois navires américains étaient torpillés.

Le 21, le Président Wilson convoquait le Congrès pour une session extraordinaire, au 2 avril. Et, ce jour-là, il donnait lecture de son message, demandant au Congrès d'admettre l'état de guerre, de décider les mesures nécessaires à organiser la défense du pays et d'employer toutes les ressources nationales pour terminer la guerre victorieusement.

Aucune action n'était prise contre l'Autriche et les autres Puissances alliées de l'Allemagne [1].

Son langage était d'une incomparable noblesse :

« C'est une chose redoutable, disait-il, que d'avoir à conduire notre grande et pacifique Nation à la guerre, à cette guerre la plus terrible et la plus désastreuse de toutes, et dans laquelle la civilisation elle-même semble être en jeu.

Mais le Droit est une chose plus précieuse que la Paix, et nous combattrons pour les choses qui ont toujours été les plus chères à notre cœur, pour la Démocratie, pour assurer à ceux qui sont soumis à une autorité le droit d'avoir une voix dans la conduite de leurs gouvernements, pour les droits et les libertés des petites Nations, pour l'établissement universel de la justice par une association des Nations libres qui rendront paix et sécurité à toutes les Nations et feront le Monde lui-même libre enfin.

A cette tâche, nous sacrifions notre vie, notre fortune, tout ce que nous sommes et tout ce que nous avons, avec la fierté de gens qui savent que le jour est venu où l'Amérique a le privilège de donner son sang et sa fortune pour les principes auxquels elle a droit à l'existence, et le bonheur et la paix dont elle a joui. Dieu aidant, elle ne peut agir différemment. »

Le surlendemain, 4 avril, par 82 voix contre 6, le Sénat votait la résolution de guerre, et, le 6 avril, la Chambre des Représentans votait la même résolution par 373 voix entre 50.

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1917.

Le rôle du Congrès était terminé, et l'état de guerre entre les Etats-Unis et l'Allemagne était désormais officiel.

2° Les protestations et la rupture des relations diplomatiques par plusieurs Etats.

La réprobation fut unanime à l'encontre de l'acte de l'Allemagne décrétant la guerre sous-marine à outrance.

Aucun Etat, cependant, n'imita immédiatement l'attitude des Etats-Unis, et ne rompit sur-le-champ les relations diplomatiques avec Berlin.

Des considérations de fait particulières empêchèrent bon nombre d'entre eux de manifester nettement et catégoriquement leur indignation.

Au surplus, aucun d'eux ne se trouvait dans la situation spéciale qu'avait créée à l'Allemagne la note allemande du 4 mai.

Néanmoins, les protestations furent vives. L'une des plus énergiques émanait d'un pays cependant en proie à d'actives campagnes germanophiles : l'*Espagne*. Il est vrai que, dès le 3 février, un vapeur espagnol, le *Pavira*, était canonné et coulé. La Note espagnole était remise le 7 février[1] :

« Le Gouvernement de Sa Majesté base sa protestation sur le fait que la décision de fermer complètement le chemin de certaines mers en substituant au droit indiscutable de capture dans certains cas, un prétendu droit de destruction dans tous les cas, est hors des principes légaux de la vie internationale. Et surtout et par-dessus tout, il estime que l'extension du sens de ce prétendu droit à la destruction, dans la forme annoncée, de la vie des non-combattants, des sujets d'une Nation neutre comme l'Espagne, est contraire au principe observé par toutes les Nations, même dans les moments de plus grande violence. »

1. *Le Temps*, 9 février 1917.

Et après avoir exprimé l'espoir que le Gouvernement allemand renoncerait à de tels procédés de guerre, susceptibles de ruiner le trafic maritime de l'Espagne, de compromettre son existence économique, d'attenter à la vie de ses sujets, alors que le Gouvernement espagnol était, au contraire, disposé « à prêter, au moment efficace, son initiative et son appui à tout ce qui pourrait contribuer à l'avènement d'une paix toujours plus désirée », la Note ajoutait :

« Le Gouvernement de Sa Majesté, plus que jamais ferme dans la Justice qui l'assiste, ne doute pas que le Gouvernement impérial saura s'inspirer des sentiments d'amitié qui unissent les deux Pays, et trouvera, dans les dures exigences de cette terrible guerre, les moyens de donner satisfaction aux réclamations de l'Espagne, réclamations fondées dans le devoir inéluctable qui oblige son gouvernement à protéger la vie de ses sujets et à maintenir l'intégrité de sa souveraineté afin que ne soit pas interrompu le cours de son existence nationale. C'est pourquoi il se sent pleinement soutenu par la raison et par le Droit. »

En même temps qu'il faisait remettre à Berlin sa réponse à la Note allemande, le Gouvernement espagnol adressait à l'Autriche-Hongrie une Note rédigée en termes à peu près identiques.

Et, le lendemain, 8 février, répondant à l'appel lancé par M. Wilson conviant tous les Pays neutres à adopter une ligne de conduite analogue à celle des Etats-Unis, le Ministre des Affaires étrangères, M. Gimeno, remettait à l'Ambassadeur des Etats-Unis à Madrid une copie de la réponse notifiée aux puissances centrales.

Le Ministre ajoutait que dans la situation actuelle et étant donnée sa politique internationale, l'Espagne ne pouvait prendre une autre attitude que celle définie dans les déclarations faites aux Empires centraux :

L'Espagne, ne se trouvant pas dans la situation particulière faite aux Etats-Unis par la promesse allemande du 4 mai 1916, ne pouvait, présentement, imiter le geste du

Président Wilson rompant les relations diplomatiques avec le Gouvernement impérial. Mais, par sa protestation si haute, si ferme, par ce rappel si net et si précis des principes juridiques régissant les droits essentiels des Neutres sur mer, le Gouvernement espagnol répondait bien, en définitive, à l'appel du Président Wilson, puisqu'il se plaçait, comme ce dernier, uniquement sur le terrain du droit, et, ce droit, il ne dissimulait pas sa volonté arrêtée de le faire respecter. « Seule, l'Allemagne prétend imposer un régime de guerre exceptionnel. » Mais le Gouvernement espagnol ne saurait l'admettre. Il est de « son devoir inéluctable » de « protéger la vie de ses sujets » et de « maintenir l'intégrité de sa souveraineté ».

Pas d'autre conclusion. En vérité, il n'en était pas besoin. La menace était assez claire.

A Berne, le Conseil fédéral suisse tenait deux séances extraordinaires, le 8 février, afin d'arrêter les termes de la Note de protestation au sujet du Blocus sous-marin. Cette note fut remise à Berlin le 9 février [1] :

a) Le Gouvernement helvétique se plaignait, tout d'abord, de la gêne considérable qu'éprouverait la Suisse à se ravitailler, si le Blocus annoncé était effectivement réalisé ;

b) Il dénonçait ce Blocus comme faisant suite à « une série de mesures prises, durant la guerre, par les deux partis belligérants, en contradiction avec le Droit des gens et les accords internationaux » ;

c) Il protestait, en conséquence, énergiquement contre le Blocus sous-marin et déclarait « faire toutes réserves contre sa réalisation, pour autant que celle-ci léserait les droits reconnus aux Neutres par les principes généraux du Droit international pour le cas en particulier où l'application effective du Blocus paraîtrait incomplète. Le Conseil fédéral fait par avance toutes les réserves que de droit s'il arrivait que les moyens mis en œuvre par l'Allemagne

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1917.

et ses Alliés vouassent à la destruction des ressortissants ou des propriétés suisses.

Au reste, le Conseil fédéral ne doute pas que le Gouvernement de l'Empire fasse tout le nécessaire à l'effet d'assurer dans la mesure du possible la sécurité des ressortissants suisses et d'éviter les conséquences pénibles qui pourraient naître du Blocus pour la vie économique de la Suisse ».

La même note était adressée au Gouvernement austro-hongrois.

La situation géographique particulière de la Suisse expliquait la modération du ton employé. Elle était invoquée dans la réponse du *9 février* au Président Wilson :

« Le Conseil fédéral doit attirer l'attention du Président Wilson sur la situation géographique toute particulière de la Suisse, entièrement entourée par les Etats belligérants et qui deviendrait certainement, sitôt qu'elle sortirait de la Neutralité, le théâtre d'une guerre générale. *Quelque pénible que puisse devenir la situation économique de la Suisse en raison du Blocus annoncé, et quelle que soit la mesure dans laquelle son application effective pourrait léser les principes de Droit international,* le Conseil fédéral ne peut cependant se déterminer à suivre le Président Wilson dans les démarches que la situation de fait particulière lui a dictées à l'endroit du Gouvernement impérial allemand. »

Le Conseil fédéral rappelait qu'il avait, cependant, protesté et fait toutes réserves contre le Blocus allemand.

Ainsi, de l'aveu même du Gouvernement helvétique, la crainte de l'agression allemande, si souvent redoutée au cours de cette guerre, obligeait la Suisse à s'incliner devant la nouvelle violation de Droit commise par les Empires centraux, ne lui permettant d'élever qu'une timide et très platonique protestation.

Adopter une attitude plus catégorique, n'eût-ce pas été fournir prétexte à l'Allemagne pour justifier une invasion du territoire helvétique ?

Les *Etats scandinaves* se trouvaient particulièrement atteints par le nouveau Blocus sous-marin renforcé, décrété par l'Allemagne.

Dès le 3 février se tenait, à Stockolm, un Conseil de Cabinet auquel assistaient les Ministres de Norvège et de Danemark. A la suite de cette réunion, une Note, commune aux trois Etats scandinaves, était adressée au Gouvernement de Berlin :

a) Cette Note constatait « qu'aucun Belligérant ne peut avoir le droit d'interdire à la navigation pacifique le passage à travers des zones dont les limites sont très éloignées des côtes ennemies, lesquelles seules pourraient être bloquées d'une manière légitime » ;

b) Elle rappelait, ensuite, qu'aux termes du Droit international un navire neutre ne peut être capturé s'il s'abstient de toute tentative de violer le Blocus, et que, « dans le cas où le navire serait capturé, il devrait être traduit devant la Cour des Prises, conformément aux prescriptions générales » ;

c) La Note relevait que les mesures annoncées s'aggravaient encore « par le fait que les zones déclarées dangereuses sont exclusivement gardées par des sous-marins dont l'activité occasionne pour les sujets neutres un grand danger démontré par les expériences faites au cours de la guerre » ;

d) Elle signalait enfin que les mesures annoncées seraient d'autant plus contraires au Droit international, qu'elles seraient appliquées indistinctement à tous les navires dans les zones désignées, et, par conséquent, même à des *navires neutres de passage entre deux ports neutres*.

Les *Etats sud-américains*, s'inspirant de l'exemple des Etats-Unis, protestaient avec véhémence contre la notification du nouveau Blocus sous-marin.

Dès le 5 février, le journal *Le Temps*, résumant, dans sa « situation diplomatique », les griefs des Etats de l'Amérique du Sud contre l'Allemagne, avait pu conclure : « Il semble que la confiance du Président Wilson de voir les Neutres suivre la même ligne de conduite que les Etats-

Unis doive le plus complètement et le plus promptement se réaliser dans l'Amérique du Sud qui, du reste, a sur l'Allemagne l'avantage de détenir d'énormes gages contre elle sans être exposée à ses coups. »

Le 11 février, le Ministre du Brésil à Berlin remettait la réponse du Gouvernement brésilien à la note allemande[1]. Il y était dit notamment :

« Le Gouvernement brésilien, après avoir examiné la teneur de la note allemande, déclare qu'il ne peut pas accepter comme effectif le Blocus qui vient d'être subitement décrété par le Gouvernement impérial, parce que, à cause des moyens employés pour réaliser ce Blocus, l'étendue des zones interdites étant démesurée, à cause de l'absence de toute restriction y compris le manque d'avis préalable aux bateaux menacés, même neutres, et en raison de l'usage annoncé de n'importe quels moyens militaires de destruction, un tel Blocus ne serait ni régulier, ni effectif, et serait contraire aux principes du droit et des clauses conventionnelles établies pour les opérations militaires de cette nature.

Pour ces raisons, le Gouvernement brésilien, malgré son sincère et vif désir d'éviter toutes divergences avec les nations amies actuellement en guerre, croit qu'il est de son devoir de protester contre ce Blocus, comme effectivement il proteste, et par conséquent de laisser entièrement au Gouvernement impérial allemand la responsabilité de tous les faits où se trouveront mêlés des citoyens, des marchandises ou des bateaux brésiliens, dès qu'on aura constaté le mépris des principes reconnus du Droit international ou des conventions signées par le Brésil et l'Allemagne. »

Quelques jours après, une Note de protestation, sensiblement analogue, était remise à Vienne.

Le 18 février, le Ministre du Brésil à Berlin avertissait le Gouvernement allemand que le Brésil rendrait l'Allemagne responsable du sort des trois navires brésiliens

1. *Le Journal*, 13 février 1917.

partis pour les pays de l'Entente depuis la déclaration du Blocus.

A ces démarches, à ces observations et à ces Notes, l'Allemagne répondait qu'elle était inébranlablement décidée à maintenir le Blocus sous-marin, dont la suppression entraînerait l'anéantissement national.

Et, dans la nuit du 5 au 6 avril, un sous-marin allemand torpillait le transport brésilien *Parana*, à dix mille au large de Barfleur, causant la mort de trois membres de l'équipage.

La *République Argentine* répondait, le 9 février, à la Note allemande :

« Le Gouvernement argentin regrette que le Gouvernement impérial se soit cru obligé de recourir à des mesures aussi extrêmes, et déclare qu'il assujettira comme toujours sa conduite aux principes et aux règles fondamentales du Droit international [1]. »

L'Uruguay, le 9 février, répondait à la Note allemande en repoussant la Doctrine de la guerre sous-marine [2].

Et le Ministre des Affaires étrangères, répondant au Gouvernement des Etats-Unis, disait que le Gouvernement de l'Uruguay avait adhéré déjà antérieurement aux actes des Etats-Unis dans la défense des droits et des intérêts des Neutres et qu'il reconnaissait la justesse et la noblesse des sentiments de M. Wilson dans le cas présent.

Le *Chili*, la *Bolivie* adressaient à l'Allemagne des protestations analogues.

Enfin, le 8 avril, l'*île de Cuba* se joignant à l'action des Etats-Unis, déclarait la guerre à l'Allemagne.

Au surplus, ce ne fut pas seulement d'Europe et d'Amérique que s'élevèrent les protestations contre le Blocus sous-marin pratiqué par l'Allemagne.

Le *Céleste Empire*, lui-même, se joignait, de façon énergique, à ce mouvement d'universelle protestation :

Le 11 février, la *Chine* répondait à l'*Allemagne* et au Président Wilson [3].

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1917.
2. *Ibid.*
3. *Le Journal*, 13 février 1917.

Dans sa Note à l'Allemagne, le Gouvernement chinois relevait que la guerre sous-marine à outrance annoncée par Berlin était inadmissible, et il protestait énergiquement tout en exprimant l'espoir que cette Note ne serait pas appliquée. Il ajoutait que si ses protestations n'étaient pas prises en considération par le Gouvernement allemand, il serait forcé de rompre les relations diplomatiques avec celui-ci, afin de contribuer par cette démarche au respect des droits des Neutres.

Le Gouvernement chinois adressait en même temps une Note au Ministre des Etats-Unis à Pékin, l'informant qu'il se joignait complètement au point de vue du Président Wilson.

« De même qu'au Président des Etats-Unis, il répugne au Gouvernement chinois de croire que l'Allemagne mette réellement en pratique des mesures qui, si on n'y faisait pas opposition, tendraient à introduire de nouveaux principes dans le Droit des gens. La Chine, approuvant les idées de la Note américaine et s'associant fermement avec les Etats-Unis, a suivi une ligne de conduite analogue en protestant énergiquement contre les nouvelles mesures du Blocus. Le Gouvernement chinois se propose aussi d'adopter à l'avenir toute ligue de conduite qu'il jugera nécessaire pour la défense des principes de Droit international.

Le Gouvernement proteste donc énergiquement contre les mesures annoncées le 1er février par l'Allemagne, et exprime le sincère espoir que, par respect pour les droits des Neutres et pour le maintien des relations amicales entre les deux pays, les mesures en question ne seront pas mises en pratique.

Si, contrairement à son attente, sa protestation demeurait sans effet, la Chine, à son profond regret, se verrait contrainte à rompre les relations diplomatiques existant actuellement entre les deux pays.

Il est inutile d'ajouter que l'attitude du Gouvernement chinois lui est dictée purement par le désir du maintien de la Paix dans le monde, et le respect du Droit international. »

On sait que la Chine rompit effectivement les relations diplomatiques avec l'Allemagne, le 26 mars.

Ainsi, de tous les points de l'Univers, la guerre sous-marine allemande soulevait les protestations les plus vives, au nom du Droit international outragé et des principes d'humanité méconnus, et surtout au nom des droits des Neutres délibérément et systématiquement violés.

Mêmes les Puissances acquises à la cause allemande, et bien décidées, en fait, à ne jamais rompre avec les Empires centraux, sentaient, cependant, la nécessité d'élever une platonique protestation contre cette nouvelle violation de toutes les Conventions et de tous les engagements antérieurs.

Tant que les atrocités commises et les violations de Droit n'avaient affecté que les Belligérants en présence, les Neutres avaient observé, sous prétexte de Neutralité, une impassibilité qui ne fut pas toujours à leur honneur.

Mais, l'Allemagne, en proie à une détresse économique chaque jour plus accentuée, n'hésitait pas, dans l'espoir que cette mesure lui serait propice, à commettre les mêmes actes de barbarie vis-à-vis tous les Neutres indistinctement. Ceux-ci, menacés dans leur vie et dans leurs biens, et privés de ce droit essentiel à leur existence et à leur développement, qui est le droit de navigation en haute mer, firent entendre une protestation unanime qu'ils basèrent sur le Droit,

3° Les complaisances germaniques de Puissances secondaires

Bien différentes de l'attitude des Etats-Unis furent l'attitude de la Hollande et celle de la Suède !

Certes, ces deux Puissances ne purent se dispenser de protester contre le nouveau Blocus sous-marin décrété par l'Allemagne ! Protestations de pure forme, qui ne devaient, en aucun cas, être suivies de mesures effectives.

Les événements qui survinrent, peu après, l'ont démontré surabondamment.

La *Hollande* publiait, le 11 février, le *Livre blanc* contenant la correspondance diplomatique échangée avec l'Allemagne et l'Autriche relativement à la nouvelle campagne de submersibles.

Après avoir rappelé ses protestations antérieures, le Gouvernement néerlandais ajoutait « qu'il ne pouvait regarder la destruction des navires neutres par les Belligérants que comme une violation du Droit des gens, sans parler de la violation des droits de l'Humanité ».

Postérieurement à cette protestation, le Gouvernement hollandais demandait au Gouvernement allemand de prendre des mesures dans le but d'empêcher que tout navire marchand hollandais, alors en route de ou pour un port hollandais, fût coulé à la suite des nouvelles mesures allemandes.

Le Gouvernement impérial se déclarait prêt à accéder à cette demande, quoiqu'il lui fût impossible de garantir une sécurité *absolue*.

Sept navires hollandais décidaient de profiter de l'occasion de quitter le port de Londres, occasion qui leur était offerte du côté allemand, suivant les dépêches du Ministre de Hollande à Londres; ces navires quittaient le le port ensemble, le 22 février.

A cinq heures de l'après-midi, ils étaient tous torpillés par un sous-marin qui n'examinait même pas leurs papiers. On conçoit aisément l'émotion et l'indignation suscitées en Hollande par un tel attentat. Le *Telegraph* écrivait :

« C'est une nouvelle tentative de terrorisme contre les marins hollandais qui, revenant de leur première émotion, avaient recommencé de prendre la mer. Cette destruction de toute une flotte marchande est la plus grosse humiliation qu'un Neutre ait reçue jusqu'ici. »

Et, le *Nieuwe Retterdamsche Courant* :

« La guerre sous-marine est délestée de toute idée de justice et d'humanité. Elle conservait jusqu'ici les appa-

rences de bonne foi, mais si des assurances formelles produisent des effets diamétralement opposés, on doit mettre en doute la réalité de cette bonne foi. »

Dans une communication officielle, le Gouvernement allemand, rappelant qu'il n'avait assuré aux bateaux hollandais qu'une *sécurité relative et non une sécurité absolue*, invoquait cette réserve pour décliner toute responsabilité, prétendant n'avoir pu prévenir en temps utile les commandants de sous-marins.

L'explication n'est nullement convaincante. Il resterait à prouver :

1° Que les Allemands ont réellement envoyé des instructions ; 2° que, si elles ont été envoyées, elles n'ont pas été reçues par les sous-marins dont il s'agit.

Rien, en aucun cas, ne peut justifier l'action des Allemands, même si les sous-marins n'ont pas reçu les instructions présumées ; les instructions originales du Gouvernement allemand étaient illégales et celui-ci ne peut prétendre à l'immunité du fait de ces instructions parce que les instructions subséquentes peuvent ne pas avoir été reçues.

Il est en outre inadmissible que les puissantes stations radiotélégraphiques allemandes aient été dans l'impossibilité de communiquer avec les sous-marins se trouvant dans la limite de la zone de blocus allemand. Par conséquent, il est peu douteux que ce torpillage constituait un acte délibérément hostile contre un pays neutre et que les assurances de sécurité relative étaient en réalité un piège dressé dans l'intention de causer la perte des bâtiments hollandais.

Le 27 février, le Gouvernement néerlandais, s'appuyant sur la protestation qu'il avait formulée le 7 février contre les mesures navales allemandes, faisait savoir au Gouvernement impérial qu'il le tenait pour responsable de la destruction des sept navires coulés, quelques jours auparavant, dans le voisinage des côtes britanniques.

Le 1er mars, le Ministre d'Allemagne à La Haye répondait au Gouvernement hollandais, par une Note propo-

sant à la Hollande de mettre à sa disposition, jusqu'à la fin de la guerre, des navires représentant le tonnage détruit. Par la suite, ces bâtiments pourraient être cédés. On ne disait pas dans quelles conditions. C'était, vraisemblablement, moyennant finances [1].

Or, cette attitude de l'Allemagne n'empêchait pas le Parquet de la Cour suprême de La Haye de requérir, le même jour, 1er mars 1917, une peine de quatre mois de prison contre M. Schrœder, Directeur du *Telegraaf*. Dans ce journal, qui fut toujours si favorable à la cause des Alliés, et qu'illustrèrent fréquemment les dessins vengeurs de Reamackers, venait de paraître un article intitulé : *les Coquins de l'Europe*. Cet article, disait l'accusation, mettait en danger la neutralité hollandaise.

La Hollande n'hésitait pas davantage à interdire l'accès de ses ports aux navires de Commerce alliés ou américains pourvus d'un armement défensif, s'obstinant, nonobstant les principes universellement admis, à les assimiler à des navires de guerre.

Aussi, à la Chambre des Communes, le 28 mars, M. Bellairs était-il fondé à critiquer vivement l'attitude de cette Puissance neutre : « La vérité, ajoutait-il, est que la Hollande craint plus l'Allemagne qu'elle ne nous craint, ce qui constitue un état de choses déplorable. »

Invitée à s'associer au geste du Président Wilson, la *Suède* s'y refusait nettement.

La Note remise le 9 février à M. Nelson, Ministre des Etats-Unis, déclarait notamment :

« Dans la politique qu'il suit pour maintenir la Neutralité et sauvegarder les droits légitimes du Pays, le Gouvernement du roi, sensible aux souffrances indescriptibles qui pèsent de jour en jour plus cruellement sur l'humanité entière, est prêt à saisir toute occasion qui

1. Ultérieurement, l'Allemagne consentit cependant à remplacer, définitivement, par 7 bateaux allemands, les 7 bateaux hollandais coulés : concession inspirée certainement par le désir de voir la Hollande continuer de contribuer activement au ravitaillement allemand. (V. *Revue politique et parlementaire* du 10 juillet 1917.)

s'offre pour contribuer à la réalisation d'une paix proche et durable. Il s'est donc empressé de se rallier à la noble initiative prise par le Président dans le but d'examiner les possibilités d'amener des négociations entre les Belligérants. La proposition qui forme l'objet de la présente correspondance a pour but indiqué d'abréger les maux de la guerre. *Mais le Gouvernement des États-Unis a choisi, comme moyen d'arriver à ce but, un expédient absolument contraire aux principes qui ont guidé à l'heure actuelle la politique du Gouvernement royal.*

Le Gouvernement du roi, appuyé sur l'opinion de la Nation confirmée par la résolution unanime de garder une attitude de neutralité et d'impartialité vis-à-vis les deux parties belligérantes, n'est point disposé à abandonner cette politique, à moins que les intérêts vitaux du pays et la dignité de la Nation l'obligent à la changer. »

Faisant état de cette réponse, un télégramme officieux de Vienne au *Pester Llyod*, le 17 février, disait que les Notes de protestations des Etats scandinaves ne changeraient rien à la siuation de ces Etats par rapport aux Puissances centrales, bien qu'il apparût vraisemblable que la continuation de la guerre sous-marine donnerait souvent lieu à des protestations, à des demandes d'indemnités, etc.

« Pour leurs relations avec les Neutres, les Puissances centrales ne se baseront pas sur la protestation de ces derniers, mais sur le refus qu'ils ont fait d'adhérer à la proposition du Président Wilson qui avait un caractère inamical vis-à-vis de l'Allemagne. »

CONCLUSION

Moins de trois ans se sont écoulés depuis le début des hostilités. Les règles de la Déclaration de Londres, invoquées alors par les divers Belligérants comme devant les guider dans la conduite de leur action navale, n'existent plus qu'à l'état de souvenir.

Deux faits considérables et complètement insoupçonnés des signataires de la Déclaration de Londres sont venus modifier profondément les modalités de la lutte sur mer.

Ce furent, d'une part, le caractère industriel sans cesse plus accusé de la guerre, et la participation à la lutte d'une masse toujours plus grande de la population civile, faisant ainsi perdre à la guerre son caractère de lutte limitée aux forces armées des Nations belligérantes, pour lui donner le caractère véritable d'une lutte de peuple à peuple.

Ce fut, d'autre part, l'emploi intensif des sous-marins.

Le premier fait devait entraîner, comme conséquence logique, l'extension des listes de Contrebande, et l'absorption progressive de la Contrebande conditionnelle par la Contrebande absolue.

L'emploi du sous-marin comme arme de combat devait nécessairement entraîner, et entraîna effectivement une modification des règles du Blocus. Le stationnement des navires bloquants est devenu impossible. Force fut de recourir au Blocus par croisières, que les récents progrès, scientifiques et techniques, ont rendu, du reste, absolument effectif.

Ces diverses modifications étaient parfaitement compatibles avec les principes essentiels de la Déclaration de Londres.

Mais, non contente de se servir de ses sous-marins contre les flottes de guerre des Alliés, l'Allemagne ne craignit pas de les utiliser contre les navires non belligérants ou neutres, entreprenant la destruction systématique et barbare du commerce pacifique, menant, véritablement, une guerre de « piraterie ».

Au surplus, sur les divers théâtres d'hostilités, qu'il s'agît de la guerre aérienne ou de la guerre terrestre, elle manifestait un égal mépris de toutes les règles du Droit international et de tous les principes admis et consacrés par l'Univers civilisé.

Pour répondre à de tels actes, sans encourir, cependant, le même reproche de barbarie, les Alliés songèrent à utiliser la maîtrise incontestable dont ils jouissaient sur mer, espérant arriver ainsi à triompher de leur adversaire sur le terrain économique, et le réduire à merci.

Si cet espoir ne se réalisa que partiellement, si le but poursuivi ne fut pas pleinement atteint, il faut en rechercher la cause dans les agissements des Neutres. A des degrés divers, ils s'ingénièrent à ravitailler les Empires centraux, et brisèrent entre les mains des Alliés l'arme qu'assurait à ceux-ci leur suprématie navale.

Dans la poursuite de leur but, les Alliés furent amenés à édicter des règles de plus en plus sévères concernant le Blocus et la Contrebande.

Étant donnés l'attitude et les agissements de l'Allemagne, ces mesures se justifient et s'expliquent.

Mais leur caractère de mesures de représailles indique assez qu'elles ne survivront sans doute pas aux événements actuels, et qu'on ne doit point voir en elles les règles premières d'un Droit nouveau.

ÉPILOGUE

A notre avis, trois Conclusions d'ordre général se dégagent des faits exposés :

A) Il est à remarquer, tout d'abord, que chaque Belligérant, au cours de cette guerre, prétend conformer ses actes au Droit; chacun prétend avoir le Droit pour lui.

Même lorsqu'elle commet les pires attentats, les violations les plus flagrantes du Droit des Gens, lorsqu'elle méconnaît de la façon la plus complète les Traités signés par elle, l'Allemagne ne cesse d'affirmer que sa conduite est conforme à la Justice, et que le Droit est avec elle. Tel fut, notamment, son Mémorandum sur la guerre sous-marine.

Cette attitude se retrouve, du reste, dans tous les actes accomplis par elle au cours de la guerre, aussi bien de la guerre terrestre que de la guerre maritime.

Lorsque, déportant les populations civiles de la Belgique envahie, au mépris des principes les plus élémentaires du Droit des Gens, elle fit ainsi revivre, sous une forme nouvelle, des procédés que la civilisation moderne semblait avoir proscrits à jamais, n'essaya-t-elle pas de justifier et de légitimer son acte en arguant d'un prétendu chômage, qu'en fait, elle s'était évertuée à provoquer ?

Après avoir, le 2 août 1914, envahi la Belgique au mépris du Traité de 1839 et de la Convention de La Haye de 1907, et s'être frayée, par le fer et par le feu, un passage sanglant à travers ce pays dont elle avait elle-même garanti la Neutralité, ne tenta-t-elle pas de justifier son acte en affirmant que la Belgique était elle-même sortie de la Neutralité en traitant secrètement avec la France, et avait ainsi rendu légitime le traitement que lui infligèrent les troupes du Kaiser ?

Lorsque, non contente de détruire les navires non-bel-

ligérants ou neutres, elle émit la prétention de torpiller également, sans le moindre ménagement, les navires-hôpitaux que l'insigne de la Croix de Genève semblait devoir mettre à jamais à l'abri de tels attentats, n'affirma-t-elle pas, faussement, que ces Navires avaient été détournés de leur destination primitive, et servaient, en fait, à la Contrebande des armes et des munitions? Elle prétendait, ainsi, justifier son attitude, et la présenter comme le châtiment naturel et nécessaire de la violation de Droit commise par les Alliés.

Et, d'une façon plus générale, chaque fois que l'armée allemande commit à l'encontre des civils, que leur qualité de non-Belligérants devait protéger contre toute violence, quelques-uns de ces actes d'atroce barbarie que l'Histoire a enregistrés, ne prétendit-elle pas justifier de tels actes, en invoquant, soit la légitimité de nécessaires représailles, soit la fameuse théorie de la « pression morale »?

Nous sommes donc loin, semble-t-il, du temps où le Chancelier de fer affirmait, cyniquement, mais ouvertement, que la force prime le Droit, et où les Philosophes d'Outre-Rhin enseignaient que le « fait crée le droit ».

On a senti qu'aux yeux des Neutres, au regard de la conscience universelle, de telles maximes ne pouvaient être professées ouvertement. Et, sans rien modifier de sa conduite pratique, tout en poursuivant les mêmes buts, en usant de la même politique, l'Allemagne, avec un machiavélisme profond, a prétendu baser sa conduite sur des principes de justice. Subordonner *juridiquement*, et non plus seulement *pratiquement*, le Droit au fait, considérer le Droit comme un moyen et non comme une fin en soi, s'en servir habilement comme d'un prétexte pour tenter de justifier à l'aide de ses principes le but que l'on s'est par avance assigné, la ligne de conduite que l'on s'est fixé, telle a été l'attitude de l'Allemagne au cours de la guerre actuelle. *Le Droit considéré comme un prétexte et non comme un but*, telle semble avoir été sa devise.

Certes, au fond de tout cela, derrière ce mépris à peine voilé pour le Droit considéré en soi, subsiste bien tou-

jours le culte de la force, et la croyance, à peine dissimulée, que tous les hésitants, tous les Neutres s'inclineront devant celui qui détiendra la force, devant l'acte accompli par le Vainqueur, pour peu que celui-ci ménage leur pudeur en fournissant un semblant de justification.

Néanmoins, cette évolution est intéressante.

Déjà, dans sa lettre adressée le 11 mai 1913 à M. Charles Richet, Président du 8e Congrès national de la Paix, M. Léon Bourgeois avait pu écrire, parlant de la guerre balkanique :

« Ainsi, à l'origine du Conflit comme dans les modalités de son règlement, ce n'est nulle part la théorie de la conquête qui prévaut, c'est la théorie du Droit qui s'exprime. On prétend mettre la force au service du Droit, et dans les négociations entre les Puissances dépositaires de la force, on prétend ne se servir de celle-ci que pour reconstituer un équilibre fondé sur le Droit. »

Et plus loin : « Il y a, je ne dis pas un respect humain, mais comme un point d'honneur nouveau..... ..... Nul n'ose parler d'une force qui primerait le Droit. Tous déclarent mettre celle-ci au service de celui-là, et dans les discussions diplomatiques comme dans les polémiques de Presse, chacun semble vouloir plaider une cause désintéressée devant un de ces Tribunaux internationaux dont nous avons assuré l'existence et où, seules, des paroles de justice peuvent être prononcées et entendues. »

Et, dans son Message au Sénat et à la Chambre des Députés, le 4 août 1914, le Président Poincaré ne disait-il pas :

« Dans la Guerre qui s'engage, la France aura pour elle le Droit, dont les Peuples, non plus que les Individus, ne sauraient impunément méconnaître l'éternelle puissance morale. »

L'Allemagne a senti la nécessité d'avoir le Droit pour elle aux yeux du Monde civilisé, et aussi peut-être, aux yeux de son peuple. Toujours fidèle au culte de la Force, conformant, en fait, tous ses actes à cet idéal, elle a tenté

de les légitimer par des sophismes juridiques. Cette nécessité où elle s'est trouvée, de gazer, de dissimuler son mépris du Droit, est un indice précieux à recueillir, et qui, au milieu des heures troubles que nous traversons, permet cependant et malgré tout, de nourrir certains espoirs pour l'avenir.

B) Une autre conclusion générale se dégageant de l'exposé des faits de la guerre maritime, et corroborée, du reste, par l'examen des faits de la guerre terrestre, c'est l'impuissance du Droit international à réglementer minutieusement l'action des Belligérants et à contraindre ceux-ci à observer strictement, au cours des hostilités, tout un ensemble de prescriptions formulées dès le temps de Paix.

Au cours de la guerre actuelle, la plupart de ces règles ont été inobservées. Et il est vraisemblable qu'il en sera de même dans toutes les guerres.

Ces règles minutieuses, prétendant astreindre l'action des Belligérants à telle procédure particulière, seront presque toujours écartées ou méconnues, soit qu'elles se trouvent désuètes et non en harmonie avec les exigences des luttes nouvelles, les procédés de combats nouveaux créés par une technique se perfectionnant sans cesse, soit qu'elles apportent une entrave trop considérable à l'action militaire de l'un des Belligérants. La guerre n'est-elle pas le recours à la force brutale devant l'impuissance de la raison? Dès lors, comment admettre qu'un Belligérant consente, pour suivre la procédure particulière instituée par les Congrès d'avant-guerre, à ce que ses coups soient vains et ses efforts stériles, alors que ce même Droit international s'est montré impuissant à solutionner le Conflit? Aussi, croyons-nous que le Droit international doit se proposer surtout d'étudier et d'édicter les moyens propres à éviter les Conflits armés; que tous les efforts des peuples doivent tendre à prévenir les possibilités de différends, et à organiser pratiquement le règlement pacifique des litiges qui pourraient néanmoins surgir; en un mot, à organiser cette « Société des Nations », préconisée depuis

longtemps déjà par M. Bourgeois, plus récemment, et d'une façon solennelle par le Président Wilson.

Certes, il est malheureusement vraisemblable que, pour autant, les conflits armés ne disparaîtront pas de la face du Monde! Mais les causes en seront modifiées, et il est à présumer que ces Conflits seront infiniment plus rares.

Au contraire, le juriste qui s'attardera à réglementer minutieusement la procédure de guerre, l'action des Belligérants, à délimiter soigneusement les actes permis au cours des hostilités de ceux qui ne le sont pas, fera toujours œuvre vaine. Et son édifice, construit sur le sable, s'effondrera au premier heurt.

A cet égard, le sort subi par la Déclaration de Londres au cours de la présente guerre est démonstratif.

C) Enfin, et c'est la troisième conclusion d'ordre général qui se dégage de notre examen des faits de la guerre maritime, si les règles étroites posées par les juristes du Droit international ne sauraient être admises comme liant toujours impérieusement les Belligérants, il est, indépendamment de ces Codes particuliers, œuvre d'un jour, des principes éternels, faisant corps avec la civilisation, vivaces au cœur de chacun de nous, et s'imposant à la conscience du Monde.

Principes d'humanité, supérieurs à toutes les codifications et à toutes les prescriptions des hommes, principes qui dominent tout l'Univers civilisé, forment le fonds commun de nos sentiments, et n'évoluent que partiellement et très lentement au cours des âges, avec les civilisations successives.

Or, ce sont ces principes, s'imposant à la conscience de chacun de nous, qui ont été violés, et violés systématiquement et délibérément par l'Allemagne, soit dans sa lutte sur terre, soit dans sa lutte sur mer, et notamment à propos du Blocus sous-marin. Et c'est là, à notre avis, le reproche véritable qu'on pourra lui adresser toujours.

Certes, on peut reprocher aux Alliés, à l'Angleterre notamment, en matière de Blocus et de Contrebande, cer-

taines infractions et dérogations aux principes stricts édictés par le Droit international avant la guerre actuelle. Mais, outre que ces dérogations, ces modifications étaient en quelque sorte nécessitées par les transformations techniques récentes, imposées aussi par l'attitude de l'adversaire, elles ne constituèrent que des atteintes relativement légères à la souveraineté théorique des Neutres, et elles respectèrent toujours les principes d'humanité. « Les Alliés n'entendront jamais suivre leur Ennemi dans la voie barbare qu'il a choisie. », disait déjà l'Annexe au Décret du 13 mars 1915, édicté en réponse à la guerre sous-marine allemande.

Et, lors du Banquet offert à Londres aux parlementaires français, M. Asquith pouvait proclamer, non sans fierté : « Nos mesures restrictives ont été mises en vigueur avec tous les égards dus à l'humanité, et nous ne connaissons pas un seul cas où le Blocus des Alliés ait entraîné la perte d'un homme. »

Or, le respect des lois de l'humanité et des droits essentiels des Neutres, au cours d'une Guerre soutenue contre un adversaire redoutable, foulant aux pieds ces mêmes lois pour atteindre plus sûrement son but, est et restera l'un des plus beaux titres de gloire des Alliés.

Vu :

L'Administrateur provisoire de la Faculté de Droit,
P. Louis-Lucas.

Vu :

Le Président de la thèse,
Joseph Delpech.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur,
H. Padé

Dijon, le 1er février 1918.

TABLE CHRONOLOGIQUE DES DOCUMENTS OFFICIELS CITÉS OU UTILISÉS

Déclaration de Londres du 26 février 1909.

Ordonnance allemande du 30 septembre 1909, publiée le 3 août 1914.

Déclaration de Neutralité des États-Unis, 4 août 1914.

Déclaration de Neutralité de la République Argentine, 5 août 1914.

Déclaration de Neutralité de la Hollande, 6 août 1914.

Notification française du 11 août 1914, relative à la Contrebande.

Communiqué de l'Amirauté anglaise, du 23 août 1914, annonçant que l'Allemagne semait des Mines sous-marines sur les routes commerciales ordinaires.

Décret français du 25 août 1914, relatif à l'application, durant la guerre, de la Déclaration de Londres.

Notification française du 3 octobre 1914, concernant la Contrebande.

Communiqué de l'Amirauté anglaise protestant contre l'emploi sans restriction des Mines sous-marines, par l'Allemagne, et annonçant, à titre de représailles, l'établissement d'un champ de Mines dans la Mer du Nord, 3 octobre 1914.

Nouvelles protestations anglaises, le 12 octobre 1914, contre les agissements allemands relatifs aux Mines sous-marines.

Notification allemande du 18 octobre 1914, concernant la Contrebande.

Communiqué de l'Amirauté anglaise, du 3 novembre 1914, protestant à nouveau contre les agissements allemands et déclarant que toute la Mer du Nord devait être considérée comme zone militaire.

Décrets français du 6 novembre 1914, modifiant le Décret du 25 août.

Acte d'adhésion de la Russie, 9 novembre 1914, à la Convention franco-britannique concernant le droit de prise au cours de la présente guerre.

Notification allemande du 25 novembre 1914, concernant la Contrebande.

Nouvelle notification allemande, concernant la Contrebande, du 14 décembre 1914.

Note de l'Amérique à l'Angleterre, 31 décembre 1914.

Notification française des 2-3 janvier 1915, concernant la Contrebande.

Réponse du Gouvernement anglais à la Note américaine, 5 janvier 1915.

Décret allemand du 4 février 1915, établissant le Blocus sous-marin des côtes d'Angleterre et des côtes septentrionales de France.

Note américaine du 12 février 1915, protestant contre le Blocus sous-marin.

Réponse allemande, 18 février 1915, à la Note américaine du 12 février.

Note hollandaise du 20 février 1915, protestant contre le Blocus sous-marin.

Note américaine du 7 mars demandant aux Alliés quelles mesures ils comptaient prendre pour riposter au Blocus sous-marin.

Ordre en Conseil anglais du 11 mars et Décret français du 13 mars, édictant le Blocus de l'Allemagne, en réponse au Blocus sous-marin allemand.

Notification française du 12 mars, concernant la Contrebande de guerre.

Réponse des Alliés à l'Amérique, 15 mars.

Note de l'Amérique à l'Angleterre, protestant contre la Jurisprudence de la Cour anglaise des Prises, 30 mars.

Note de l'Allemagne à l'Amérique, protestant contre les envois de munitions aux Alliés, 10 avril 1915.

Décret français du 12 avril 1915, « relatif aux règles du Droit maritime international applicables pendant la Guerre ».

Ordonnance allemande du 18 avril 1915, modifiant l'Ordonnance du 3 août 1914.

Rectification du Blocus du Cameroun, 23 avril 1915.

Note américaine protestant contre le torpillage du *Lusitania*, 13 mai 1915.

Notification française concernant la Contrebande, 29 mai 1915.

Réponse de l'Allemagne à la Note américaine concernant le *Lusitania*, 31 mai 1915.

Notification du Blocus des côtes d'Autriche-Hongrie et d'Albanie, 3 juin 1915.

Décret italien du 3 juin 1915, concernant la Contrebande de guerre.

Notification du Blocus des côtes d'Asie Mineure et des Dardanelles, 6 juin 1915.

Note de l'Amérique à l'Allemagne, 11 juin 1915. (Le Président Wilson s'élève contre la création de « zones de guerre », demande la punition du Commandant du sous-marin qui torpilla le *Lusitania*, et réclame des garanties pour l'avenir.)

Note allemande du 8 juillet 1915, proposant d'accorder aux navires américains, sous certaines conditions, des laissez-passer spéciaux.

Décret italien du 15 juillet 1915, concernant la Contrebande.

Note de l'Amérique à l'Angleterre, 16 juillet 1915.

Notification du Blocus des côtes de l'Adriatique, 17 juillet 1915.

Note américaine du 21 juillet, refusant d'accepter la proposition allemande du 11 juin.

Note anglaise du 26 juillet, en réponse à la Note américaine du 30 mars.

Note anglaise du 31 juillet 1915, en réponse à la Note américaine du 16 juillet 1915.

Notification du Gouvernement russe concernant la Contrebande de guerre, 10 août 1915.

Note américaine du 21 août 1915, demandant à l'Allemagne des explications au sujet du torpillage de *l'Arabic*.

Notification française concernant la Contrebande, 22 août 1915.

Notification du Blocus des côtes d'Asie Mineure et de Syrie, 27 août 1915.

Décret italien du 2 septembre 1915, concernant la Contrebande.

Note de l'Allemagne à l'Amérique, 4 août 1915. (L'Allemagne désavoue le torpillage de *l'Arabic* et consent quelques indemnités pour les vies des Américains ayant succombé.)

Notification française concernant la Contrebande, 14 octobre 1915.

Notification du Blocus des côtes de Bulgarie, 18 octobre 1915.

Note de l'Amérique à l'Angleterre, 5 novembre 1915.

Note de l'Allemagne à l'Amérique, janvier 1916. (Le Gouvernement allemand accorde des indemnités pour la vie des Américains ayant succombé, mais il refuse de désavouer le Commandant du sous-marin.)

Notification de la restriction du Blocus des côtes du Cameroun, 12 janvier 1916.

Notification française concernant la Contrebande, 22 janvier 1916.

Mémorandum allemand protestant contre l'armement, par les Alliés, des navires marchands, 10 février 1916.

Réponse du Président Wilson au Mémorandum allemand sur l'armement des navires marchands, février 1916.

Notification française concernant la Contrebande, 13 avril 1916.

Note américaine menaçant l'Allemagne de rupture diplomatique, 18 avril 1916.

Mémorandum anglais (24 avril 1916), en réponse à la Note américaine du 5 novembre 1915.

Réponse allemande, 4 mai 1916, à la Note américaine du 18 avril 1916.

Note américaine du 10 mai 1916, prenant acte de la réponse allemande du 4 mai.

Notification du Blocus pacifique de la Grèce, 9 juin 1916.

Notification française concernant la Contrebande, 28 juin 1916.

Décret dénonçant la Déclaration de Londres, et établissant le « Contingentement » des Neutres voisins des Empires centraux. Mémorandum des Alliés aux Neutres, 7 juillet 1916.

Notification par la Suède de la fermeture de la passe du « Kogrund », 22 juillet 1916.

Interdiction, par l'Angleterre, de l'exportation libre en Suède, 18 août 1916.

Déclaration de la Suède, du 22 août 1916, maintenant sa décision du 22 juillet, nonobstant les réclamations des Alliés.

Mémorandum des Gouvernements alliés concernant le traitement des « sous-marins marchands », par les Neutres, 5 octobre 1916.

Réponse du Président Wilson au Mémorandum des Alliés, du 5 oct. 1916 (13 octobre 1916).

Notification française concernant la Contrebande, 13 octobre 1916.

Décret norvégien interdisant à tous sous-marins de pénétrer dans les eaux territoriales de la Norvège, 13 octobre 1916.

Protestation allemande du 21 octobre 1916 contre le Décret norvégien du 13 octobre.

Notification française concernant la Contrebande, 23 novembre 1916.

Arrangement amiable, du 5 décembre 1916, entre la Norvège et l'Allemagne, mettant fin à l'incident suscité par le Décret norvégien du 13 octobre 1916.

Note des Alliés à la Suisse, 8 décembre 1916.

Notification du second Blocus pacifique de la Grèce, 8 décembre 1916.

Communiqué de l'Amirauté britannique, concernant l'armement purement défensif des Navires marchands, 5 janvier 1917.

Notification, par la Hollande, de sa décision d'assimiler les navires marchands armés à de véritables navires de guerre, 11 janvier 1917.

Communiqué de l'Amirauté anglaise annonçant l'établissement d'un champ de Mines dans la Mer du Nord, 29-29 janvier 1917.

Édit allemand décrétant le Blocus sous-marin « renforcé », 1er février 1917.

Note de protestation des États scandinaves à l'Allemagne, 3 février 1917.

Note du Président Wilson aux Neutres, 5 février.
Protestation espagnole contre le nouveau Blocus sous-marin, 7 février.
Note de la Suisse à l'Allemagne, 9 février.
Réponse de la Suisse au Président Wilson, 9 février.
Réponse de la Suède au Président Wilson, 9 février.
Note de la République Argentine à l'Allemagne, 9 février.
Note de l'Uruguay à l'Allemagne, 9 février.
Note du Brésil à l'Allemagne, 11 février.
Note de la Chine à l'Allemagne, 11 février.
Réponse de la Chine au Président Wilson, 11 février.
Mémorandum américain à l'Autriche-Hongrie, 20 février.
Ordre en Conseil anglais en riposte au Blocus allemand, 21 février.
Déclaration, par l'Amérique, de la Neutralité armée, 27 février.
Protestation du Gouvernement néerlandais contre le torpillage de sept de ses navires, 27 février.
Réponse de l'Allemagne au Gouvernement néerlandais, 1er mars.
Réponse de l'Autriche-Hongrie au Mémorandum américain, 6 mars.
Déclaration, par la Chine, de la rupture des relations diplomatiques, 26 mars.
Proclamation, par l'Amérique, de l'état de guerre avec l'Allemagne, 6 avril.
Déclaration de guerre de Cuba à l'Allemagne, 8 avril 1917.

INDEX CHRONOLOGIQUE

JUGEMENTS DES TRIBUNAUX DE PRISES CITÉS DANS LE PRÉSENT OUVRAGE

I. — Décisions françaises.

Affaire du *Insulind*, 18 mars 1915.
— *Jiul*, 18 mars 1915.
— *Milano*, 3 avril 1915.
— *Atlas*, 4-5 mai 1915.
— *Foriuna*, 11-12 mai 1915.
— *Bæræ*, 12 mai 1915.
— *Barcelo*, 8 juin 1915.
— *Barcelo*, 20 juin 1915.
— *Gorontalo*, 5 juillet 1915.
— *Ogliastra*, 20 juillet 1915.
— *Banda*, 27 juillet 1915.
— *Kambongen*, 4 août 1915.

II. — Décisions anglaises.

Affaire de *l'Augusta*, 2 mars 1916.
— *Alvina*, 5 mai 1916.

III. — Décisions allemandes.

Affaire du *Fenix*, 17 décembre 1914.
— *Elida*, 18 mai 1915.
— *Batavier V*, 1er juin 1915.
— *Laonstroom*, 1er juin 1915.
— *Medea*, 13 août 1915.

MACON, PROTAT FRÈRES, IMPRIMEURS.